STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 1759
5 februari
2015

Advies Raad van State betreffende het voorstel van wet tot wijziging van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 in verband met de tweede tranche van uitvoeringsmaatregelen van het kabinetsstandpunt 'Spoor in beweging', waaronder regels inzake bijzondere spoorwegen en vereenvoudiging van het vergunningenregime hoofdspoorwegen, en in verband met de invoering van een verblijfsverbod voor voorzieningen openbaar vervoer

Nader Rapport

27 maart 2014
IENM/BSK-2014/15699
Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 juli 2013, nr. 13.001364, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 augustus 2013, nr. W14.13.0190/IV, bied ik U hierbij aan.

1a. Verblijfsverbod en verhouding tot het recht zich vrijelijk te bewegen
De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert alsnog in de toelichting in te gaan op de verhouding van het verblijfsverbod tot het recht zich vrijelijk te verplaatsen.
Ik ben van oordeel dat het verblijfsverbod wordt geregeld met respect voor het recht zich vrijelijk te bewegen zoals dat wordt gegarandeerd in artikel 2, eerste lid, van het Vierde Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden en artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Aan het advies om alsnog in de toelichting in te gaan op de verhouding van het verblijfsverbod en het recht zich vrijelijk te verplaatsen is gevolg gegeven.
Ingegaan is op het feit dat het opleggen van een verblijfsverbod weliswaar een beperking van het recht zich vrijelijk te bevinden op de in het verblijfsverbod omschreven openbaar vervoer voorzieningen betekent doch dat het gaat om een in het verblijfsverbod omschreven periode en in het verblijfsverbod beschreven openbaar vervoervoorzieningen. Structurele of ernstige overlast die de sociale veiligheid van de reizigers in het gedrang brengt, rechtvaardigt een beperking in de bewegingsvrijheid voor een overlastveroorzaker. Primaire doel van deze wetswijziging is er voor te zorgen dat mensen zich veilig kunnen voelen in de bij het openbaar vervoer behorende voorzieningen. Een opgelegd verblijfsverbod wordt, met het oog op de proportionaliteit, beperkt in tijd en plaats en beperkt zich tot het gebied waar de overlast heeft plaatsgevonden. Het strekt zich daarmee in beginsel niet uit tot de omgeving van de woning van betrokkene.
De gedragingen waarvoor een verblijfsverbod kan worden opgelegd omvatten structurele en ernstige overlast. In relatie tot die structurele en ernstige overlast is het verdedigbaar dat een geringe beperking van de vrijheid van bewegen aan een overlastveroorzaker wordt opgelegd.

1b. Duur van het verblijfsverbod
Ik onderschrijf niet de noodzaak een maximale duur van een verblijfsverbod in de wet op te nemen. Ook voor het reisverbod is in de wet geen maximumduur opgenomen. Een verblijfsverbod wordt in een concrete casus uiteraard wel voor een bepaalde duur opgelegd. Deze duur hangt in veel gevallen samen met de aard van andere overtredingen. Een verblijfsverbod wegens agressiviteit of vernieling heeft een andere oorzaak dan bijvoorbeeld een verblijfsverbod naar aanleiding van een mishandeling. Hierbij komt nog dat als iemand bijvoorbeeld tevens strafrechtelijk is veroordeeld wegens de mishandeling, een additioneel verblijfsverbod niet altijd proportioneel is, tenzij in de duur van het verbod rekening wordt gehouden met het feit dat (deels) reeds sanctionering heeft plaatsgevonden, ook al zou dat verblijfsverbod op zichzelf binnen een maximumduur vallen, die bij algemene maatregel van bestuur is bepaald.
Bij het bovenstaande dient in ogenschouw te worden genomen dat het op voorhand vastleggen van een maximum duur geen logische stap is in de context van het openbaar vervoer. Een verblijfsverbod zal in de praktijk door de bijzondere opsporingsambtenaren van de vervoerder in samenwerking met de politie worden opgelegd. In sommige gevallen zullen door vervoerders in samenspraak met de politie richtlijnen over de duur van een verblijfsverbod ontwikkeld kunnen

worden, in relatie tot de zwaarte van de overtreding.
Ik sluit overigens geenszins uit dat het naar aanleiding van bijvoorbeeld ontwikkelingen in de jurisprudentie of de praktijk in een later stadium zinvol is om deze praktijk of jurisprudentie in nadere regelgeving vast te leggen. Ik geef dan ook in zoverre gevolg aan het advies van de Afdeling dat in de memorie van toelichting nadere verheldering is aangebracht voor de keuze om vooralsnog geen maximum duur in de wet op te nemen, doch ervoor te kiezen dit eventueel bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen.

1c. Gedragingen en reikwijdte verblijfsverbod
Uit de combinatie van artikel 72 en 73 van de Wet personenvervoer 2000 en artikel 52 van het Besluit personenvervoer 2000 blijkt dat voor een groot aantal gedragingen proces-verbaal kan worden opgemaakt door de bijzondere opsporingsambtenaar en dat betekent ook dat voor deze gedragingen een verblijfsverbod zou kunnen worden opgelegd. Het gaat bij het opleggen van het verblijfsverbod vooral om de (sociale) veiligheid van reizigers, die zich in een bij het openbaar vervoer behorende voorziening, zoals o.a. stations, bevinden.
Het zal om veelvuldige en ernstige overlast moeten gaan. Indien de overlast de sociale veiligheid raakt, zal een verblijfsverbod een maatregel zijn die er voor zorgt dat deze overlast niet wordt herhaald. Aan de situatie van haltes die in de openbare ruimte liggen, is in de memorie van toelichting nadere aandacht besteed. Overlast op haltes kan het beste worden aangepakt door afspraken tussen vervoerders van alle partijen in de keten vervoerders, politie, OM en gemeente en politie.

2a. De Afdeling adviseert voorts om in een aantal artikelen opgenomen delegatiemogelijkheden nader te toetsen aan de voorwaarden voor subdelegatie en ook nog eens na te gaan of die delegatiemogelijkheid mogelijk nader kan worden begrensd. Achtereenvolgens is dit toegelicht per artikellid.

1° Voor wat betreft de onderwerpen in artikel 36, eerste, negende en tiende lid van de Spoorwegwet is het volgende overwogen. Het eerste lid is zodanig aangepast dat de delegatie wordt beperkt tot nadere regels over het soort spoorvoertuigen waarvoor de ontheffing kan gelden en in welke gevallen. Het tiende lid is eveneens meer geclausuleerd en nader toegelicht in de memorie van toelichting. Het gaat onder andere om de omschrijving van spoorvoertuigen, bijvoorbeeld 'lightrail' voertuigen waarmee op beschreven hoofdspoorwegen gereden mag worden en om regels met het oog op het veilig gebruik van die voertuigen op die hoofdspoorwegen. In artikel 54a is dit eveneens ingekaderd. Die ministeriële regeling beperkt zich nu tot op welke hoofdspoorwegen en voor welke spoorvoertuigen de in dat artikel bedoelde ontheffing of vrijstelling mogelijk is.
De delegatiegrondslag in het negende lid van artikel 36 Spoorwegwet blijkt bij nader inzien niet nodig.

2° Ministeriële regelingen op grond van artikel 8, vierde lid, en artikel 9, zesde lid, blijken bij nader inzien niet nodig.
Voor artikel 8, zevende lid, van de Spoorwegwet is de delegatiegrondslag in lijn met het advies van de Afdeling meer begrensd tot de omschrijving van hoofdspoorwegen waar bijvoorbeeld met 'lightrail' voertuigen mag worden gereden en om regels met het oog op het veilig gebruik van die hoofdspoorwegen met die voertuigen. Dit is nader toegelicht in de memorie van toelichting.
De onderwerpen waarop de delegatie, bedoeld in artikel 22, vierde lid, betrekking kan hebben, zijn al nauwkeurig in artikel 22 van de Spoorwegwet zelf vermeld. Deze onderwerpen zijn nauw gerelateerd aan de bescherming van de hoofdspoorweginfrastructuur. Deze afbakening zou bij nadere overweging inderdaad duidelijker in artikel 22, vierde lid, kunnen worden vastgelegd. Dit heeft er toe geleid dat artikel 22, vierde lid, zodanig is aangepast dat toepassing van de delegatiemogelijkheid uitdrukkelijk is begrensd tot 'het belang van de bescherming van de fysieke integriteit van de hoofdspoorweginfrastructuur en het belang van een veilig en ongestoord gebruik daarvan'. Deze 'afgrenzing' loopt daarmee parallel aan het in het artikel 19 te beschermen belang, zoals vastgelegd in artikel 19, eerste lid (daar waar het hoofdspoorwegen betreft), zodat daarmee ook sprake is van onderlinge consistentie.'

2b. De Afdeling acht het voorgestelde artikel 19, zevende lid, overbodig omdat de Afdeling van mening is dat de voorgestelde overgangsrechtelijke regels al kunnen worden meegenomen in de delegatiemogelijkheid van artikel 19, vijfde lid. Ik acht het echter van belang dat over de bevoegdheid om de voorgestelde regels te kunnen vaststellen geen enkel misverstand mag bestaan en wil dit buiten elke twijfel stellen, daarbij ook verwijzend naar het belang van voorkoming van onnodige procedures en aspecten van rechtszekerheid. De regels kunnen naar mijn oordeel mogelijk ook verder gaan dan zuiver overgangsrecht of naar zijn aard ook andere regels betreffen dan zuiver overgangsrecht. Het zal om diverse voorzieningen kunnen gaan die de invoering van het nieuwe stelsel raken, zoals de inwerkingtreding en het al dan niet toepasselijk zijn van bepaalde regels in bepaalde situaties. Om die reden geef ik de voorkeur aan handhaving van het zevende lid, waarbij wel de redactie is aangepast zoals aangereikt door de Afdeling. De memorie van toelichting is in lijn met het voorgaande aangepast.

2c. De Afdeling adviseert de woorden 'of krachtens' te schrappen uit het voorgestelde derde lid van artikel 94 van de wet, opdat afwijken van de wet niet mogelijk is bij ministeriële regeling, maar

slechts bij algemene maatregel van bestuur. Dit advies wordt overgenomen. De door de Afdeling benadrukte uitzonderlijkheid heeft tot een nadere beschouwing geleid van de noodzaak tot afwijken bij algemene maatregel van bestuur. Overwogen is de grondslag in de wet tot het toepassingsbereik daarvan te beperken. Op dit moment is er reden om aan te nemen dat de wet en het Besluit bijzondere spoorwegen niet voor alle categorieën bijzonder spoor onverkort moet gaan gelden, maar dat een beperkte set regels voor bepaalde categorieën wel wenselijk kan zijn, al dan niet op termijn. Het voorstel van wet en de memorie van toelichting zijn hiertoe aangepast.

3. Het advies om in het wetsvoorstel een evaluatiebepaling op te nemen, neem ik niet over. Het type evaluatie waarvan sprake is in de wet betreft een voortdurend monitoren aan de hand van praktijkervaringen. Het gaat meer om een 'vinger aan de pols houden' met het oog op vlotte bijsturing. Voor zover nodig zal daarbij de uitvoeringsregelgeving worden beoordeeld, mede in het licht van het overgaan van het omgevingsregime in de nieuwe Omgevingswet. Een door de Afdeling voorgestelde wetsevaluatie voert daarmee veel verder dan het type evaluatie zoals bedoeld in de memorie van toelichting. De verwachting is ook niet dat de evaluaties tot aanpassing op het niveau van de wet zullen leiden. De passage over evaluatie is daarom uit de memorie van toelichting verwijderd.
4. Ik volg het advies van de Afdeling om in de toelichting te verduidelijken hoe gewaarborgd is dat bij het zogeheten kopmaken voldaan wordt aan de gestelde eisen van kopmaken niet op. Artikel 19 van de Spoorwegwet heeft hierop geen betrekking. Wel kan ik het volgende hierover melden. De beheersing van de risico's vanwege het doorgaand vervoer van gevaarlijke stoffen over transportroutes die onderdeel zijn van het basisnet wordt geregeld in en op grond van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen zoals gewijzigd bij de Wet van 10 juli 2013 tot wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en enige andere wetten in verband met de totstandkoming van een basisnet (Wet basisnet) (Stb. 2013, 307), die naar verwachting op 1 juli 2014 in werking treedt. Op dit moment wordt onderzocht of en zo ja, op welke wijze de risico's van het kopmaken, voor zover het gaat om treinbewegingen waarvan de risico's niet gereguleerd kunnen worden door de omgevingsvergunning voor het emplacement, verdisconteerd zouden moeten worden in de risicoplafonds van het basisnet. Voor de risico's van treinbewegingen die wel voor regulering door de omgevingsvergunning in aanmerking komen, wordt bezien of deze door algemene regels vervangen kunnen worden. Deze herschikking vraagt de nodige tijd. Zolang de risico's van het kopmaken nog niet zijn verdisconteerd in de risicoplafonds moet interim-beleid worden opgesteld. Daarin zal gemeenten alsook ProRail worden gevraagd rekening te houden met de risicocontouren zoals die thans zijn opgenomen in de omgevingsvergunning voor het emplacement, teneinde te waarborgen dat de risicogrenzen die in de omgevingsvergunning zijn vastgelegd worden gerespecteerd. Het interim-beleid kan door gemeenten worden gehanteerd om bij het nemen van ruimtelijk relevante besluiten invulling te geven aan de eis van een goede ruimtelijke ordening. Er is thans overleg gaande met de betrokken partijen met het oog op het formuleren van interim-beleid.

De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen, behalve dat in de Locaalspoor- en Tramwegwet de verwijzing naar de Spoorwegwet (het betreft de Spoorwegwet 1875) niet is aangepast, aangezien deze wet vervalt op het moment van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel II, van de wet.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een tweetal zaken te regelen. Het betreft ten eerste het opnemen van een grondslag in artikel 91 voor het kunnen vaststellen van tarieven, indien de bevoegdheid van een bestuursorgaan niet of niet uitsluitend voorvloeit uit de wet, maar op grond van een Europese verordening. Ten tweede is een omissie hersteld, ten gevolge van een foutieve wijzigingsopdracht in de Wet lokaal spoor. De in artikel 52 van die wet bedoelde opdracht, wordt alsnog in het voorstel tot wijziging van de Spoorwegwet doorgevoerd.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld.

Advies Raad van State

No. W14.13.0190/IV
's-Gravenhage, 7 augustus 2013

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 2 juli 2013, no.13.001364, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 in verband met een tweede tranche van uitvoeringsmaatregelen van het kabinetsstandpunt 'Spoor in beweging', waaronder regels inzake bijzondere spoorwegen en vereenvoudiging van het vergunningenregime hoofdspoorwegen, met memorie van toelichting.

Het voorstel wijzigt de Spoorwegwet om het vergunningenregime ter bescherming van de hoofdspoorweg te vereenvoudigen en regels te stellen voor bijzondere spoorwegen. Daarnaast wijzigt het voorstel de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) om de bevoegdheid tot het geven van een verblijfsverbod toe te kennen aan bijzondere opsporingsambtenaren.
De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over het verblijfsverbod, delegatie, evaluatie en het waarborgen van de externe veiligheid. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

1. Verblijfsverbod

In artikel 98 van de Wp2000 wordt een nieuw tweede lid ingevoegd[1] op grond waarvan de in artikel 89 van de Wp2000 bedoelde ambtenaren en personen bevoegd zijn aan degene die zich bevindt in of in de onmiddellijke nabijheid van het station, halteplaats of een andere bij het openbaar vervoer behorende voorziening of locatie, en in strijd handelt met de artikelen 72, 73 of krachtens artikel 74 van de Wp2000 gestelde regels, zo nodig met behulp van de sterke arm, toegang tot een station, halteplaats of een andere bij het openbaar vervoer behorende voorziening of locatie, te ontzeggen.
Ingevolge artikel 72 is het een ieder verboden zich in een auto, bus, trein, metro, tram of een via een geleidingssysteem voortbewogen voertuig dan wel in of in de onmiddellijke nabijheid van het station, halteplaats of een andere bij het openbaar vervoer behorende voorziening en de daarbij behorende perrons, trappen, tunnels en liften zodanig te gedragen dat orde, rust, veiligheid of een goede bedrijfsgang wordt of kan worden verstoord. Ingevolge artikel 73 is een ieder verplicht de aanwijzingen betreffende de orde, rust, veiligheid of een goede bedrijfsgang op te volgen die door of vanwege de vervoerder duidelijk kenbaar zijn gemaakt. In artikel 52 van het Besluit personenvervoer 2000 (Bp2000) is nader omschreven wat onder 'verstoring van orde, rust, veiligheid of een goede bedrijfsgang' moet worden verstaan:

- gedragingen waardoor de bediening en het gebruik van voorzieningen of van een vervoermiddel dan wel de taakuitoefening van het personeel van de vervoerder worden verhinderd of belemmerd,
- misbruik maken van voorzieningen dan wel gebruik maken van voorzieningen of van een vervoermiddel op een tijdstip waarop deze niet voor gebruik beschikbaar zijn dan wel op een andere wijze dan waarvoor deze bestemd zijn,
- uit een vervoermiddel werpen van stoffen of van voorwerpen,
- zich in kennelijke staat van dronkenschap of onder kennelijke invloed van verdovende middelen bevinden,
- afsteken van vuurwerk, of op zodanige wijze geluid voortbrengen dat anderen daarvan hinder ondervinden,
- uitoefenen van beroep of bedrijf of het aanbieden van diensten,
- tentoonstellen van voorwerpen, maken van reclame of propaganda, verspreiden van drukwerken, bedelen of houden van inzamelingen,
- meenemen in een vervoermiddel van dieren, stoffen of voorwerpen, die hinder, gevaar, verontreiniging of beschadiging veroorzaken of kunnen veroorzaken,
- roken in een vervoermiddel, station of halte, of gedeelten daarvan, ten aanzien waarvan de vervoerder heeft aangegeven dat roken niet is toegestaan,
- zich bevinden op een station of halte op een tijdstip dat deze kenbaar gesloten is of op een gedeelte van een station of halte dat kenbaar daartoe niet toegankelijk is,
- zich op een station of halte begeven langs een andere dan de daarvoor bestemde weg,
- op een andere wijze hinder, gevaar, verontreiniging of beschadiging veroorzaken of kunnen veroorzaken.

[1] Zie artikel II, onderdeel B.

De Afdeling maakt hierover een aantal opmerkingen.

a. Verhouding tot het recht zich vrijelijk te bewegen

De Afdeling merkt op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de verhouding van het verblijfsverbod tot het recht zich vrijelijk te verplaatsen,[2] zoals dat gegarandeerd wordt in artikel 2, eerste lid, van het Vierde Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (Vierde Protocol EVRM) en artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR).[3] De ontzegging van de toegang tot het station, halteplaats of een andere bij het openbaar vervoer behorende voorziening of locatie houdt immers een beperking van dat recht in.[4] Een dergelijke beperking zal door de rechter worden getoetst aan de beperkingsgronden, zoals opgenomen in artikel 2, derde lid, van het Vierde Protocol EVRM en artikel 12, derde lid, van het IVBPR.[5] Onderdeel van die rechterlijke toets zal per geval zijn, of het gekozen middel een doel dient dat genoemd wordt in die beperkingsgronden, of het middel proportioneel is aan het te dienen belang en of er geen minder vergaande middelen voorhanden zijn.
In het kader van de tweede proportionaliteitstoets zal door de rechter onder meer acht worden geslagen op de tijdsduur van het verblijfsverbod (1°), de gedragingen waarvoor een verblijfsverbod kan worden opgelegd (2°), en de verhouding tussen de gedragingen en de reikwijdte van het verblijfsverbod (3°).
De Afdeling adviseert alsnog in de toelichting in te gaan op de verhouding van het verblijfsverbod tot het recht zich vrijelijk te verplaatsen.

b. Duur van het verblijfsverbod

Over de tijdsduur van het verblijfsverbod kunnen ingevolge art 98 derde lid (nieuw) van de Wp2000 bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) regels worden gesteld. Ook is in de toelichting vermeld dat een verblijfsverbod voor een bepaalde tijd kan worden opgelegd. Nu een verblijfsverbod door iedere bijzondere opsporingsambtenaar kan worden opgelegd voor een grote variëteit aan gedragingen (zie ook onder punt c) en een overtreding van het verblijfsverbod een strafbaar feit oplevert, acht de Afdeling het noodzakelijk dat de maximale duur van het verblijfsverbod, eventueel met een langere duur in geval van recidive, in de wet wordt vastgelegd.
De Afdeling adviseert in de Wp2000 de maximale duur van het verblijfsverbod op te nemen.

c. Gedragingen en reikwijdte verblijfsverbod

Omtrent de gedragingen waarvoor een verblijfsverbod kan worden opgelegd worden in de toelichting ‘overlast als gevolg van bedelpraktijken en drugshandel’ genoemd. Uit de combinatie van de artikelen 72 en 73 va de Wp2000 en artikel 52 van het Bp2000 blijkt echter dat het aantal gedragingen waarvoor een verblijfsverbod kan worden opgelegd groot is en uiteenlopend qua zwaarte. Het gaat niet alleen om de genoemde voorbeelden, maar ook om bijvoorbeeld folderen voor een politieke partij of roken op een niet daarvoor bestemde plaats.
Daarnaast kan het verblijfsverbod een station, halteplaats of een andere bij het openbaar vervoer behorende voorziening of locatie betreffen. Tot die laatste behoren bijvoorbeeld tunnels, perrons, liften en trappen. Dat betekent dus ook de daaraan grenzende winkelruimten. In de toelichting wordt wel ingegaan op de verhouding tussen deze reikwijdte en het doel van het verblijfsverbod, maar niet op de reikwijdte van de locaties in relatie tot de gedragingen waarvoor het verblijfsverbod kan worden opgelegd.
In dit verband wijst de Afdeling erop dat een verblijfsverbod voor een halteplaats naar verwachting vaak weinig effectief zal kunnen zijn en niet eenvoudig handhaafbaar, aangezien een halteplaats maar een kleine enclave is in de openbare ruimte dan wel geheel in de openbare ruimte is gesitueerd.
De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het bovenstaande in te gaan.

---

[2] Zie in dit verband ook Aanwijzing 18 van de Aanwijzingen voor regelgeving (Ar).

[3] Ingevolge artikel 2, eerste lid van het Vierde Protocol EVRM, heeft een ieder die wettig op het grondgebied van een staat verblijft, binnen dat grondgebied het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen. Ingevolge artikel 12, eerste lid, van het IVBPR, heeft een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, binnen dit grondgebied, het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er zijn verblijfplaats vrijelijk te kiezen.

[4] ABRS 15 december 2010, nr. 201000287/1/H3, LJN BO7344, AB 2011/237, r.o. 2.11.2.

[5] Ingevolge artikel 2, derde lid, van het Vierde Protocol EVRM, mag de uitoefening van dit recht aan geen andere beperkingen worden gebonden dan die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid of van de openbare veiligheid, voor de handhaving van de openbare orde, voor de voorkoming van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Ingevolge artikel 12, derde lid, IVBPR kunnen deze rechten aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke bij de wet zijn voorzien, nodig zijn ter bescherming van de nationale veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden of van de rechten en vrijheden van anderen en verenigbaar zijn met de andere in dit Verdrag erkende rechten.

2. Delegatie

a. Concreet en terughoudend delegeren

De Afdeling merkt op dat van delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften – in verband met het uitgangspunt dat deze op zo hoog mogelijk regelniveau worden vastgesteld – terughoudend gebruik moet worden gemaakt. Delegatie aan een minister moet bovendien beperkt blijven tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.[6] Voorts dient elke delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd.[7] De Afdeling is van oordeel dat aan deze vereisten niet in alle gevallen wordt voldaan:

1°. Artikel 36, eerste, negende en tiende lid,[8] en artikel 54a[9]
Ingevolge deze artikelleden kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over het bepaalde in deze leden.

2°. Artikel 8, vierde en zevende lid,[10] artikel 9, zesde lid,[11] artikel 22, vierde lid[12]
Ingevolge deze artikelleden kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over de uitvoering van deze leden.

De Afdeling acht de omschrijving in bovengenoemde artikelen dermate onbepaald dat hiervan geen enkele begrenzing uitgaat naar de bevoegdheid van de minister. Op deze wijze kan de regelgevende bevoegdheid ook niet getoetst worden aan de hierboven genoemde voorwaarden voor delegatie aan een minister.
De Afdeling adviseert de delegatie van de regelgevende bevoegdheid aan de minister te toetsen aan de voorwaarden voor subdelegatie. Indien de toets positief uitvalt, adviseert de Afdeling de bevoegdheid zo concreet en nauwkeurig mogelijk te begrenzen.[13]

b. Overgangsregeling

Op grond van het voorgestelde artikel 19, zevende lid,[14] kunnen bij ministeriële regeling over de uitvoering van dat artikel nadere regels worden gesteld, waaronder regels in verband met de invoering of het vervallen van regels als bedoeld in het vijfde lid. Volgens de toelichting biedt dit artikellid de grondslag voor het kunnen voorzien in passend overgangsrecht voor situaties waarin voor betrokkenen op enig moment een omschakeling aan de orde is van de huidige vergunningplicht naar algemene regels. Gelet op het belang van maatwerk, dat wil zeggen het vaststellen van verschillend overgangsrecht voor de verschillende categorieën van situaties, is volgens de toelichting afgezien van fixatie van 'ruw' overgangsrecht in de wet zelf.[15] De Afdeling merkt op dat reeds in de bevoegdheid tot vaststelling van een ministeriële regeling in het voorgestelde vijfde lid van artikel 19, de bevoegdheid verdisconteerd is om een overgangsregeling te treffen voor de inwerkingtreding en het toepasselijk laten zijn van de daarin opgestelde regels.
De Afdeling adviseert op grond van het vorenstaande het voorgestelde zevende lid van artikel 19 te schrappen.

c. Derogeren van wettelijke bepalingen

Op grond van het voorgestelde artikel 94, derde lid,[16] zijn de artikelen 1 tot en met 4, 67 tot en met 93, en 97 van de Spoorwegwet van toepassing op bijzondere spoorwegen, tenzij bij of krachtens amvb anders is bepaald. Volgens de toelichting noodzaakt de grote mate van diversiteit binnen de bijzondere spoorwegen tot verbijzondering van regels voor de verschillende soorten van bijzonder spoor en het spoorverkeer daarop.[17]
De Afdeling merkt op dat afwijking van wettelijke bepalingen – wegens het primaat van de wetgever –

[6] Zie aanwijzing 26 Ar.
[7] Zie aanwijzing 25 Ar.
[8] Zie artikel I, onderdeel R, onder 2, 3 en 4.
[9] Zie artikel I, onderdeel Y.
[10] Zie artikel I, onderdeel B.
[11] Zie artikel I, onderdeel C.
[12] Zie artikel I, onderdeel M.
[13] Voor de begrenzing van de regelgevende bevoegdheid kan worden gedacht aan het concretiseren van de omstandigheden waarin van de gedelegeerde bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt, van de te regelen onderwerpen en van de doeleinden waartoe zij mag worden gebruikt (zoals bijvoorbeeld wel is gebeurd in de voorgestelde artikelen 19, vijfde en zesde lid, 50, vierde lid, 51c, derde lid, en 94, eerste lid).
[14] Zie artikel I, onderdeel K.
[15] Memorie van toelichting, Deel II Artikelsgewijs, toelichting bij artikel I, onderdeel K.
[16] Zie artikel I, onderdeel II.
[17] Memorie van toelichting, § 4.1 Aanleiding en inhoud.

slechts in uitzonderingssituaties mogelijk is, bijvoorbeeld in het kader van een (tijdelijk) experiment of een spoedige implementatie van EU-regelgeving.[18] Afwijking geschiedt in beginsel op het 'naast-lagere niveau'.[19] Het naast-lagere niveau zou in dit geval alleen een amvb zijn.
De Afdeling adviseert de afwijking van de wettelijke bepalingen voor bijzondere spoorwegen alleen op het niveau van een amvb mogelijk te maken. Zij adviseert de woorden 'of krachtens' te schrappen.

3. Evaluatie

Volgens de toelichting zal de werking van het nieuwe artikel 19 periodiek worden geëvalueerd.[20] In het voorstel noch in de Spoorwegwet[21] is een evaluatiebepaling opgenomen.
De Afdeling adviseert in het voorstel een evaluatiebepaling op te nemen.

4. Waarborgen externe veiligheid

De voorgestelde wijziging van artikel 19, eerste lid, aanhef, van de Spoorwegwet[22] strekt ertoe het toetsingskader dat bij de beoordeling van vergunningaanvragen – voor gebruik van de hoofdspoorweg en de daarnaast gelegen gronden – gehanteerd wordt te verduidelijken. Volgens de toelichting stelt dit toetsingskader buiten twijfel dat artikel 19 geen betrekking heeft op niet specifiek benoemde en verwijderde belangen, zoals bijvoorbeeld de bescherming van de 'externe veiligheid'. Deze verwijderde belangen worden behartigd door de overige van toepassing zijnde wetgeving, zoals de Wet milieubeheer.[23]

De Afdeling merkt op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteedt aan activiteiten, die ingevolge jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling bestuursrechtspraak) geen vergunningplichtige activiteit is in de zin van de Wet milieubeheer, zoals het afkoppelen van een locomotief, omrijden en vervolgens weer aankoppelen aan dezelfde trein (met eventueel gevaarlijke stoffen aan boord) ten behoeve van vertrek in de tegenovergestelde richting op spooremplacementen, het zogeheten kopmaken.[24] Uit bovengenoemd citaat uit de toelichting blijkt dat deze activiteit ook niet vergunningplichtig is op basis van de Spoorwegwet.
De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft weliswaar aan de Tweede Kamer laten weten in overleg te zijn met de betrokken partijen om de praktische gevolgen van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak in beeld te brengen,[25] maar bij de Afdeling bestaat de indruk dat de toets van dit zogeheten kopmaken op gevaar voor de externe veiligheid nog steeds niet is geregeld, ook al dateert de genoemde jurisprudentie uit 2004. Gelet op de belangen van omwonenden van dergelijke emplacementen, zowel burgers als bedrijven, acht de Afdeling dit wel wenselijk.
De Afdeling adviseert in toelichting te verduidelijken hoe gewaarborgd is dat bij het zogeheten kopmaken voldaan wordt aan de gestelde vereisten voor externe veiligheid.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,
J.G.C. Wiebenga.

---

18 Zie in dit verband aanwijzing 334 van de Aanwijzingen voor regelgeving (Ar.).
19 Zie in dit verband de toelichting bij Ar. 10a inzake experimenteerbepalingen.
20 Memorie van toelichting, § 3.5 Aspecten van uitvoering, handhaving en evaluatie.
21 Artikel 126 van de Spoorwegwet verplichtte tot eenmalige evaluatie van de Spoorwegwet in het jaar 2006.
22 Zie artikel I, onderdeel K.
23 Memorie van toelichting, § 3.2 Verduidelijking van het belang dat de vergunning op grond van artikel 19 van de Spoorwegwet beoogt te dienen.
24 Uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 9 juni 2004, nr. 200401619/1, 15 februari 2006, nr. 200503272/1 en 27 juni 2012, nr. 201101874/1/A4.
25 Brief van 11 juni 2012, nr. DGMI/BSK-2012/109343.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W14.13.0190/IV

– Onverminderd de opmerking in punt 2b van dit advies, adviseert de Afdeling de in artikel I, onderdeel K, voorgestelde zevende lid van artikel 19, de zinsnede ‘de invoering of het vervangen van regels’ te vervangen door: de inwerkingtreding en het toepasselijk zijn van regels.
– In de in artikel I, onderdeel O, voorgestelde wijziging van artikel 26, onderdeel 2, de zinsnede ‘reizigers met een functiebeperking’ vervangen door: gehandicapte personen en personen met beperkte mobiliteit (zie artikel 21, eerste lid, van Verordening (EU) nr. 1371/2007).
– In artikel II mist de Afdeling de aanpassing van artikel 19, vierde lid, en 19a, eerste lid, van de Wp2000 aan de wijzigingen door dit voorstel in de Spoorwegwet.
– In artikel III wordt de Algemene wet bestuursrecht aangepast aan de wijzigingen in de Spoorwegwet door dit voorstel. De Afdeling mist hier aanpassingen van andere wetten. De Afdeling wijst in dit verband op artikel 10, eerste en tweede lid, van de Locaalspoor- en Tramwegwet (waarin verwezen wordt naar het reeds vervallen artikel 10 van de Spoorwegwet), artikel 27, eerste lid, van de Wegenwet (zie wijziging artikel I, onderdeel O) en artikel 1 van de Wet economische delicten (opsomming artikelen Spoorwegwet en Wp2000 in onderdeel 4°).

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 in verband met een tweede tranche van uitvoeringsmaatregelen van het kabinetsstandpunt ‘Spoor in beweging’, waaronder regels inzake bijzondere spoorwegen en vereenvoudiging van het vergunningenregime hoofdspoorwegen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 aan te passen in verband met de uitvoering van het kabinetsstandpunt ‘Spoor in beweging’, onder andere teneinde het vergunningenregime ter bescherming van de hoofdspoorweg te vereenvoudigingen, regels te stellen over bijzonder spoor en over het verblijfsverbod, alsmede teneinde diverse technische wijzigingen aan te brengen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Spoorwegwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid worden in alfabetische volgorde de volgende onderdelen ingevoegd, luidende:

bijzondere spoorweg: spoorweg die niet is aangewezen als lokale spoorweg op grond van artikel 2, tweede lid, van de Wet lokaal spoor, en niet als hoofdspoorweg op grond van artikel 2, tweede lid, van deze wet;
houder: de persoon of entiteit die eigenaar is van een spoorvoertuig of het recht heeft het te gebruiken, het exploiteert als vervoermiddel en als houder in het register, bedoeld in artikel 37, tweede lid, is ingeschreven;.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt voorts verstaan onder:

richtlijn 91/440/EEG: richtlijn nr. 91/440/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (PbEG L 237/25);
richtlijn 95/18/EG: richtlijn nr. 95/18/EG van de Raad van de Europese Unie van 19 juni 1995 betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen (PbEG L 143/70);
richtlijn 96/48/EG: richtlijn nr. 96/48/EG van de Raad van de Europese Unie van 23 juli 1996 betreffende de interoperabiliteit van het transeuropees hogesnelheidsspoorwegsysteem (PbEG L 235/6);
richtlijn 2001/14/EG: richtlijn nr. 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur (PbEG L 75/29);
richtlijn 2001/16/EG: richtlijn nr. 2001/16/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 maart 2001 betreffende de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem (PbEG L 110/1);
richtlijn 2004/49/EG: richtlijn nr. 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 inzake de veiligheid op communautaire spoorwegen en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen en van Richtlijn 2001/14/EG van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (Spoorwegveiligheidsrichtlijn) (PbEU L 220/44);
richtlijn 2007/59/EG: richtlijn nr. 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2007 inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen (PbEU L 315/51);
richtlijn 2008/57/EG: richtlijn nr. 2008/57/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 juni 2008 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Gemeenschap (PbEU L 191/1);

richtlijn 2012/34/EU: richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32).

B

Artikel 8 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het vierde tot en met het zesde lid, tot het vijfde tot en met het zevende lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

4. Onze Minister kan op aanvraag voorafgaand aan vergunningverlening als bedoeld in het eerste lid ontheffing verlenen van het in het eerste lid genoemde verbod. De ontheffing kan onder beperkingen worden verleend. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de uitvoering van dit lid.

2. Het zevende lid (nieuw) komt te luiden:

7. Onze Minister kan op aanvraag, met inachtneming van artikel 1, derde lid, van richtlijn 2008/57/EG, ontheffing verlenen van het tweede lid. De ontheffing kan onder beperkingen worden verleend. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de uitvoering van dit lid.

C

Artikel 9 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het vierde lid wordt 'zesde lid' telkens vervangen door: zevende lid.

2. Onder vernummering van het zesde lid tot het zevende lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

6. Onze Minister kan op aanvraag voorafgaand aan vergunningverlening als bedoeld in het eerste lid ontheffing verlenen van het in het eerste lid genoemde verbod. De ontheffing kan onder beperkingen worden verleend. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de uitvoering van dit lid.

D

Artikel 12 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste, tweede, derde en vijfde lid, onderdeel a, wordt 'vierde lid' telkens vervangen door: vijfde lid.

2. In het derde en vijfde lid, onderdeel b, wordt 'vijfde lid' telkens vervangen door: zesde lid.

3. In het vijfde lid, onderdeel b, wordt 'zesde lid' vervangen door: zevende lid.

E

In artikel 13 wordt 'vierde lid' vervangen door: vijfde lid.

F

In het paragraafopschrift van paragraaf 4 van hoofdstuk 2 wordt 'hoofdspoorwegen' vervangen door: hoofdspoorweginfrastructuur.

G

In artikel 16, eerste lid, wordt in de onderdelen a, b en c 'de infrastructuur' telkens vervangen door: die infrastructuur.

H

Artikel 16a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid, onderdeel a, komt te luiden:

2. voldoet aan artikel 9, eerste, tweede en derde lid, van richtlijn 2004/49/EG.

2. Onder vernummering van het vijfde tot het zesde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

> 5. De beheerder gebruikt het veiligheidsbeheersysteem, bedoeld in het tweede lid, bij de uitvoering van de taken, bedoeld in het eerste lid, ter beheersing van alle uit die taken voortvloeiende risico's.

I

Artikel 16b wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, wordt 'een register van infrastructuurvoorzieningen' vervangen door: een register van de spoorweginfrastructuur.

2. Onder vernummering van het tweede tot het derde lid wordt een nieuw lid ingevoegd, luidende:

> 2. Een beheerder houdt en publiceert het register, bedoeld in het eerste lid, overeenkomstig bij ministeriële regeling te bepalen regels.

J

Artikel 17, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. De aanhef komt te luiden:

> Aan de concessie worden in elk geval voorschriften verbonden om te waarborgen dat:.

2. Onder vervanging van de punt door een puntkomma aan het eind van onderdeel e wordt na onderdeel e op een nieuwe regel de volgende zin toegevoegd:

> De voorschriften, bedoeld in de onderdelen a tot en met e, kunnen betrekking hebben op door de beheerder op grond van de concessie te leveren prestaties.

K

Artikel 19 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid komt de eerste volzin te luiden:

> Ter bescherming van de fysieke integriteit van de hoofdspoorwegen en in het belang van een veilig en ongestoord gebruik daarvan, is het binnen de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen begrenzingen verboden zonder vergunning van Onze Minister gebruik te maken van de hoofdspoorwegen en de daarnaast gelegen gronden door:.

2. In de onderdelen a, b en c van het eerste lid komt 'binnen de begrenzing van de hoofdspoorweg' steeds te vervallen en komt in onderdeel d 'binnen 14 meter van de begrenzing van de hoofdspoorweg' te vervallen.

3. Het tweede en derde lid worden vervangen door de volgende leden:

> 2. De in het eerste lid bedoelde begrenzingen kunnen betrekking hebben op de ruimte naast, onder en boven de hoofdspoorweg, zo nodig rekening houdend met de bodemgesteldheid van het terrein waarop en waarin de hoofdspoorweg zich bevindt, en kunnen zo nodig verschillend worden vastgesteld al naar gelang de in het eerste lid bedoelde handelingen en activiteiten. De begrenzing kan verschillend worden vastgesteld al naar gelang de aard, omvang en snelheid van het spoorverkeer op het desbetreffende gedeelte van de hoofdspoorweg.
>
> 3. Het eerste lid is niet van toepassing op het uitvoeren van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur.
>
> 4. Een vergunning op grond van het eerste lid kan onder beperkingen worden verleend. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden in het belang van de in het eerste lid bedoelde doelstellingen. De voorschriften kunnen tevens betrekking hebben op het doelmatig gebruik van de hoofdspoorweg en het financieel belang van de Staat voor zover dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur is bepaald.

5. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het, binnen daarbij aangegeven begrenzingen, verrichten van werken, handelingen en activiteiten als bedoeld in het eerste lid, met inachtneming van de doelstellingen van dat lid. Ten aanzien van de begrenzingen is het tweede lid van overeenkomstige toepassing.

6. De in het vijfde lid bedoelde regels kunnen onder meer een vrijstelling van de in het eerste lid bedoelde vergunningplicht of een verbod op het verrichten van daarbij aangegeven werken, handelingen en activiteiten binnen daarbij vast te stellen begrenzingen inhouden, alsmede bijkomende verplichtingen, waaronder het verrichten van werken, handelingen en activiteiten te melden, metingen uit te voeren, gegevens te registreren en daarvan opgave te doen aan een daarbij aangegeven bestuursorgaan of andere instantie.

7. Bij ministeriële regeling kunnen over de uitvoering van dit artikel nadere regels worden gesteld, waaronder regels in verband met de invoering of het vervallen van regels als bedoeld in het vijfde lid.

L

De artikelen 20 en 21 vervallen.

M

Artikel 22 wordt als volgt gewijzigd:

1. De tweede volzin in het derde lid wordt vervangen door: Artikel 19, vierde lid, tweede en derde volzin, is van overeenkomstige toepassing.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Bij ministeriële regeling kunnen over de uitvoering van dit artikel nadere regels worden gesteld.

N

Artikel 23 vervalt.

O

Artikel 26 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt: , gehandicapten daaronder begrepen,.

2. Onder vernummering van het tweede tot en met het vierde lid tot het derde tot en met het vijfde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. De verplichtingen van een rechthebbende op grond van het eerste lid omvatten met betrekking tot reizigers met een functiebeperking de naleving van artikel 21 van Verordening (EU) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer (PbEU 2007, L 315).

3. In het vijfde lid (nieuw) wordt ‘derde lid’ vervangen door: vierde lid.

P

Artikel 33 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid, het derde lid, onderdeel b, en in het vierde lid wordt ‘spoorweg’ vervangen door: hoofdspoorweg.

2. Het vijfde lid vervalt.

Q

In artikel 34, vierde lid, wordt ‘vierde en vijfde lid’ vervangen door: tweede en derde lid.

R

Artikel 36 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt ‘anders dan voor het testen’ en wordt ‘vijfde lid’ vervangen door: zesde lid.

2. Aan het eerste lid worden de volgende zinsneden toegevoegd:

Onze Minister kan op aanvraag, na de beheerder te hebben gehoord, ontheffing verlenen van dit verbod. De ontheffing kan onder beperkingen worden verleend. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over het bepaalde in dit lid.

3. Het negende lid komt te luiden:

10. Onze Minister kan op aanvraag, na de beheerder te hebben gehoord, ontheffing verlenen van de voorschriften, bedoeld in het derde lid, onderdelen c en e. De ontheffing kan onder beperkingen worden verleend. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over het bepaalde in dit lid.

4. Het tiende lid komt te luiden:

11. Onze Minister kan op aanvraag, met inachtneming van artikel 1, derde lid, van richtlijn 2008/57/EG, ontheffing verlenen van het derde lid, onderdelen a en b, en van het zesde lid, onderdeel b. De ontheffing kan onder beperkingen worden verleend. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over het bepaalde in dit lid.

S

Artikel 37 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na ‘spoorvoertuig’ ingevoegd: , waarvoor een vergunning voor indienststelling is afgegeven,.

2. In het derde lid wordt na ‘spoorvoertuigen’ ingevoegd: , waarvoor een vergunning voor indienststelling is afgegeven,.

3. Het achtste lid vervalt.

T

In artikel 39, eerste lid, wordt ‘spoorwegsysteem’ vervangen door: hoofdspoorwegsysteem.

U

In artikel 48, vierde lid, vervalt: , onderdeel c,.

V

Artikel 50, vierde lid, komt te luiden:

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de aanvraag, afgifte en geldigheid van de in het eerste lid, onderdeel a, en het tweede lid, onderdeel a, bedoelde beoordelingen, verklaringen van medische en psychologische geschiktheid alsmede over de erkenningen van keuringsinstituten.

W

Na artikel 51b wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 51c

1. Bij de beoordelingen, bedoeld in de artikelen 50, eerste lid, onderdeel a, en tweede lid, onderdeel a, en 51a, vierde lid, onderdeel b, maakt Onze Minister gebruik van door Onze Minister erkende examinatoren.

2. Onze Minister houdt een register van erkende examinatoren.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de aanvraag, afgifte en geldigheid van de erkenning van examinatoren.

X

In artikel 52 wordt 'van degene onder wiens gezag binnen het hoofdspoorwegverkeerssysteem een veiligheidsfunctie wordt uitgeoefend' vervangen door: van degene die personen met een veiligheidsfunctie binnen het hoofdspoorwegverkeerssysteem beschikbaar stelt.

Y

Na artikel 54 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 54a

Onze Minister kan, met inachtneming van artikel 2, derde lid, van richtlijn 2007/59/EG, ontheffing of vrijstelling verlenen van bepalingen van paragraaf 5 van dit hoofdstuk. De ontheffing of vrijstelling kan onder beperkingen worden verleend. Aan de ontheffing of vrijstelling kunnen voorschriften worden verbonden. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over het bepaalde in dit artikel.

Z

In artikel 55, eerste lid, wordt 'hoofdspoorweg' vervangen door: hoofdspoorweginfrastructuur.

AA

In het hoofdstukopschrift van hoofdstuk 4 wordt 'hoofdspoorwegen' vervangen door: hoofdspoorweginfrastructuur.

BB

In artikel 57, tweede lid, onderdeel a, wordt 'hoofdspoorwegen' vervangen door: hoofdspoorweginfrastructuur.

CC

In artikel 70, tweede lid, onderdeel a, wordt '67, 68 en 95, eerste volzin' vervangen door: 67 en 68.

DD

Na artikel 74 wordt ingevoegd:

§ 2a. Vrijstelling, ontheffing of vergunning

Artikel 74a

Het is verboden te handelen in strijd met de aan een op grond van deze wet verleende vrijstelling, ontheffing of vergunning verbonden voorschriften.

EE

In artikel 76, tweede lid, wordt de zinsnede '67, 68 en 95, eerste volzin' vervangen door: 67 en 68.

FF

In artikel 77, eerste lid, vervalt '21, 33, vijfde lid,' en wordt na '53' ingevoegd '74a' en wordt 'en 65, eerste lid,' vervangen door: 65, eerste lid, en hoofdstuk 6, paragraaf 9.

GG

Artikel 87 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'en 65, eerste lid,' vervangen door: 65, eerste lid, en hoofdstuk 6, paragraaf 9.

2. In het tweede lid wordt na 'onderdelen a en b,' ingevoegd: alsmede overtreding van de krachtens hoofdstuk 6, paragraaf 9, vastgestelde voorschriften, voor zover die overtreding daarbij uitdrukkelijk als strafbaar feit is aangemerkt,.

HH

In het opschrift van paragraaf 8 van hoofdstuk 6 wordt 'Aanwijzing' vervangen door 'Erkenning' en wordt artikel 93 als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'wijst op aanvraag aan' vervangen door 'erkent op aanvraag' en wordt 'vijfde lid' en 'zesde lid' vervangen door respectievelijk: zesde lid en zevende lid.

2. In het derde en zesde lid wordt 'de aanwijzing' telkens vervangen door: de erkenning.

3. In het zevende lid wordt 'een aanwijzing' telkens vervangen door: een erkenning.

II

De paragraafaanduiding na artikel 93 en de artikelen 94 en 95 komen te luiden:

§ 9. Bepalingen inzake bijzondere spoorwegen

Artikel 94

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met het oog op het veilig gebruik van bijzondere spoorwegen, waaronder in ieder geval regels over:
   a. technische eigenschappen van de spoorweginfrastructuur;
   b. veiligheidsvoorzieningen en -maatregelen;
   c. seingeving;
   d. opening van spoorwegbruggen;
   e. technische eigenschappen, alsmede goedkeuring en toelating tot het verkeer van spoorvoertuigen;
   f. verkeersgedrag;
   g. voorwaarden waaronder het gebruik van bijzondere spoorwegen is toegestaan; en
   h. rijvaardigheid en rijbevoegdheid.

2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen categorieën van bijzondere spoorwegen worden onderscheiden.

3. De artikelen 1 tot en met 4, 67 tot en met 93, en 97 zijn onverminderd van toepassing, tenzij bij of krachtens algemene maatregel van bestuur anders is bepaald.

Artikel 95

1. Bijzondere spoorwegen onderscheidenlijk het gebruik van bijzondere spoorwegen zijn uitgezonderd van het toepassingsgebied van de hoofdstukken 2, 3 en 4 van richtlijn 2012/34/EU, tenzij bij of krachtens deze wet anders is bepaald.

2. Omtrent de onderwerpen van de in het eerste lid genoemde richtlijn kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over bijzondere spoorwegen onderscheidenlijk het gebruik van bijzondere spoorwegen die niet worden uitgezonderd van het toepassingsgebied van de in dat lid genoemde richtlijn. Die regels kunnen in ieder geval inhouden het van overeenkomstige toepassing verklaren van één of meer artikelen van deze wet en de daarop berustende bepalingen.

JJ

In artikel 96, eerste lid, komt 'Spoorwegondernemingen en de beheerder zijn verplicht' te luiden: Voor zover het hoofdspoorwegen betreft, zijn spoorwegondernemingen en een beheerder verplicht.

KK

Artikel 103, onderdeel a, komt te luiden:

a. de Spoorwegwet 1875;.

LL

Artikel 116 vervalt.

MM

Artikel 122 komt te luiden:

Artikel 122

Artikel 39, eerste lid, is niet van toepassing op spoorvoertuigen en uitrusting daarvan die voor 1 januari 2005 in gebruik zijn genomen.

ARTIKEL II

De Wet personenvervoer 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

Het opschrift van hoofdstuk IV komt te luiden:

Hoofdstuk IV. Bepalingen voor gebruikers van voorzieningen van het openbaar vervoer

B

Artikel 98 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'de artikelen 70 tot en met 74' vervangen door: de artikelen 70 tot en met 73 en de krachtens artikel 74 gestelde regels.

2. Onder vernummering van het tweede tot en met het vierde lid tot het derde tot en met het vijfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

> 2. Indien degene die zich bevindt in of in de onmiddellijke nabijheid van een station, halteplaats of een andere bij het openbaar vervoer behorende voorziening of daarbij behorende locatie als bedoeld in artikel 72, in strijd handelt met de artikelen 72, 73 of de krachtens artikel 74 gestelde regels, zijn de in artikel 89 bedoelde ambtenaren en personen bevoegd deze persoon zo nodig met behulp van de sterke arm de toegang tot een station, halteplaats of een andere bij het openbaar vervoer behorende voorziening of de daarbij behorende locatie als bedoeld in artikel 72, te ontzeggen.

3. In het derde en vierde lid (nieuw) wordt telkens na 'het eerste lid' ingevoegd: of het tweede lid.

C

In artikel 101, eerste lid, wordt de zinsnede '98, derde lid' vervangen door: artikel 98, vierde lid.

ARTIKEL III

In artikel 7 van Bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht vervalt in het onderdeel Spoorwegwet: en 21.

ARTIKEL IV

1. De op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet aanhangige bezwaar- en beroepschriften tegen besluiten op grond van artikelen 19 tot en met 21 van de Spoorwegwet zoals die luidden tot de inwerkingtreding van deze wet worden afgehandeld overeenkomstig het recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet.

2. De op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet aanhangige bezwaar- en beroepschriften tegen besluiten op grond van de Spoorwegwet 1875, de wet van 9 juli 1900, houdende nadere regeling van den dienst en het gebruik van spoorwegen, waarop uitsluitend met beperkte snelheid wordt vervoerd (Stb. 118), de Wet van 15 december 1917, houdende voorschriften omtrent aanleg en instandhouding van spoorwegen waarop uitsluitend met beperkte snelheid wordt vervoerd, op wegen niet onder beheer van het Rijk (Stb. 703), het Tramwegreglement, het Besluit van 5 februari 1925, tot vaststelling van een reglement ter voorkoming van aantasting van metalen voorwerpen

in den bodem door zwerfstroomen, afkomstig van de spoorstaven van electrische spoor- en tramwegen (Stb. 29), het Metroreglement, het Reglement op de Raccordementen 1966, dan wel het Reglement dienst hoofd- en lokaalspoorwegen worden afgehandeld overeenkomstig het recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet.

ARTIKEL V

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Op 1 januari 2005 is de huidige Spoorwegwet in werking getreden. Deze wet is in 2008 geëvalueerd. De resultaten van deze evaluatie zijn opgenomen in de kabinetsnotitie van 19 juni 2009 'Spoor in beweging, kabinetsstandpunt naar aanleiding van het eindrapport van de evaluatie van de spoorwetgeving'[1]. Onderdeel van deze kabinetsnotitie is een meerjarige uitvoeringsagenda. Over de uitvoeringsmaatregelen, waaronder ook die maatregelen die niet door middel van wetgeving worden geïmplementeerd, wordt de Tweede Kamer periodiek geïnformeerd[2].

Voor wat betreft de wetgevingsmaatregelen is ervoor gekozen deze zoveel mogelijk te bundelen in tranches. Met de implementatiewet van 16 december 2010[3] en met de wet van 19 april 2012[4] (eerste tranche) is al een groot aantal wettelijke maatregelen uit de hierbedoelde uitvoeringsagenda gerealiseerd. Het thans voorliggende wetsvoorstel betreft de tweede wetgevingstranche. Dit wetsvoorstel geeft invulling aan een volgende reeks van maatregelen.

Naar verwachting zijn nog minimaal twee tranches nodig om alle beoogde versterkingen van de spoorwetgeving te realiseren. Daarbij zal het ook gaan om wetgevingsmaatregelen die voortvloeien uit de Europese herschikkingsrichtlijn van het eerste Europese spoorpakket, waarbij drie richtlijnen zijn samengevoegd[5]. Die richtlijn gaat ook over onderwerpen uit de uitvoeringsagenda, zoals de gebruiksvergoeding en de zogenoemde bijkomende diensten en voorzieningen.

Naast de maatregelen die voortvloeien uit voornoemde uitvoeringsagenda worden tevens enkele andere voorstellen gedaan in het belang van een goede werking van de spoorwetgeving.

2. De onderdelen van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel bevat zowel wijzigingen van de Spoorwegwet als wijzigingen van de Wet personenvervoer 2000. Deze wijzigingen worden hieronder kort per onderwerp weergegeven en in de volgende paragrafen nader toegelicht.

Het wetsvoorstel behelst de volgende wijzigingen van de Spoorwegwet:
1) een vereenvoudiging van het vergunningenstelsel voor het omgevingsregime; het wetsvoorstel strekt daarmee tevens tot uitvoering van het staande algemene kabinetsbeleid waarin verbetering van regelgeving en vermindering van lasten voor overheid, bedrijfsleven en burgers centrale doelstellingen zijn;
2) het opnemen van een basis voor regelgeving over bijzondere spoorwegen; het wetsvoorstel strekt daarmee tot bevordering van veiligheid op bijzondere spoorwegen en vormt het sluitstuk van de modernisering en harmonisering van de regelgeving waardoor intrekking van verouderde wet- en regelgeving mogelijk is;
3) een nadere verduidelijking van de Spoorwegwet met betrekking tot de toegankelijkheid van stations in relatie tot andere wetgeving en in het bijzonder in relatie tot de zogenoemde passagiersrechtenverordening (Verordening (EU) nr. 1371/ 2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer (PbEU 2007, L 315));
4) een nadere verbijzondering van de spoorwegwetgeving in relatie tot de exameneisen voor machinisten op hoofdspoorwegen waar sprake is van besturing van licht spoormaterieel (o.a. 'light rail') op die hoofdspoorwegen; het wetsvoorstel bevordert daarmee de in de praktijk benodigde flexibiliteit waardoor bijvoorbeeld licht spoormaterieel op de hoofdspoorweginfrastructuur kan rijden;
5) het opnemen van een mogelijkheid voor de Minister van Infrastructuur en Milieu (in de praktijk de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)) om in specifieke gevallen en in het kader van het testen van spoorvoertuigen en hoofdspoorweginfrastructuur onder voorwaarden (beperkingen en voorschriften) ontheffingen te kunnen verlenen waardoor die voertuigen en infrastructuur gebruikt

[1] Kamerstukken II 2009/'10, 31 987, nr. 1.
[2] Laatstelijk Kamerstukken II 2010/'11, 31 987, nr. 9.
[3] Wet van 16 december 2010 tot wijziging van de Spoorwegwet, de Wet personenvervoer 2000 en de Wet op de economische delicten ter implementatie van de richtlijnen 2007/58/EG, 2007/59/EG, 2008/57/EG en 2008/110/EG (Stb. 2011, 218).
[4] Wet van 19 april 2012 tot wijziging van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 in verband met de uitvoering van het kabinetsstandpunt 'Spoor in beweging' (Stb. 2012, 213).
[5] Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32).

mogen worden zonder (aanvullende) vergunning voor indienststelling;
6) de explicitering van de verplichting dat de infrastructuurbeheerder zijn veiligheidsbeheersysteem toepast bij specifieke taken;
7) wetstechnische verbeteringen; het wetsvoorstel herstelt enkele inconsistenties in gehanteerde terminologie en strekt tot verbeteringen van enkele artikelen.

Daarnaast behelst het wetsvoorstel de volgende wijziging van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000):
8) invoering van de mogelijkheid van oplegging van een verblijfsverbod jegens bepaalde personen voor het gehele openbaar vervoer; het wetsvoorstel strekt daarmee tot een verbetering van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer.

3. Vereenvoudiging vergunningenstelsel omgevingsregime

3.1 Aanleiding en inhoud

In het bestaande artikel 19 van de Spoorwegwet is een vergunningenregime vastgelegd voor het ‘gebruik maken van de hoofdspoorwegen en de daarnaast gelegen gronden’, anders dan waarvoor deze bestemd zijn in de zin van het normale gebruik door spoorvoertuigen. De begrenzing van een hoofdspoorweg is vastgelegd in het bestaande artikel 20 van de Spoorwegwet. Voor alle in artikel 19, eerste lid, genoemde werken, activiteiten en handelingen geldt aldus een absoluut verbod, tenzij een vergunning is verleend. Overtreding van dit verbod levert op grond van artikel 87 van de Spoorwegwet een strafbaar feit op[6]. De vergunning wordt op grond van artikel 19 verleend door de Minister van Infrastructuur en Milieu. In de bestaande praktijk heeft de minister de uitvoering van deze bevoegdheid gemandateerd aan medewerkers van ProRail. Aan de vergunning kunnen op grond van artikel 19, tweede lid, voorschriften worden verbonden en deze kan onder beperkingen worden verleend.
De bestaande tekst van dit vergunningen- en begrenzingenregime is zodanig geredigeerd dat, binnen het wettelijke begrenzingenregime, vrijwel elke gebruiksactiviteit aan het spoor onderworpen is aan een overheidsvergunning. Artikel 19, eerste lid, spreekt meer in het bijzonder over de volgende werken, activiteiten en handelingen: ‘op, in, onder, boven of naast de hoofdspoorweg bouwwerken of andere opstallen op te richten of werken, inrichtingen, kabels, leidingen of beplantingen aan te brengen, te doen aanbrengen of te hebben, dan wel daarmee verbandhoudende werkzaamheden uit te voeren of te doen uitvoeren’ (onderdeel a); ‘op, in of naast de hoofdspoorweg vaste stoffen of vloeistoffen te storten of te doen storten, ...’ (onderdeel b); ‘op, in, onder, boven of naast de hoofdspoorweg, voorwerpen te plaatsen of neer te leggen of graafwerk te verrichten of deze activiteiten te doen uitvoeren’ (onderdeel c); ‘...licht ontvlambare stoffen te hebben of op te slaan’ (onderdeel d). Op grond van artikel 19, derde lid, vallen alleen activiteiten in het kader van het in de Spoorwegwet bedoelde *beheer van de hoofdspoorwegen* buiten de vergunningplicht, naast uiteraard het normale gebruik door spoorvoertuigen.

De werking van het vergunningenregime is aan de orde gesteld in het kader van de genoemde evaluatie van de spoorwetgeving. Op basis van gevoerd overleg met betrokken partijen is met name geconstateerd dat het vergunningen- en begrenzingenregime een onnodig algemeen en breed toepassingsbereik heeft. Dit leidt op onderdelen tot onnodige lasten voor burgers, bedrijfsleven en overheid. Het is staand kabinetsbeleid om dergelijke lasten tot het minimaal noodzakelijke te beperken.

De bestaande tekst van artikel 19 van de Spoorwegwet is voorts onduidelijk over het primaire belang waaraan moet worden getoetst bij verlening van de vergunning. De memorie van toelichting bij dit artikel spreekt over het belang van het ‘tegengaan van directe fysieke bedreiging van de spoorweg zelf’ en van het ‘waarborgen van een veilig spoorverkeer......’[7]. In de wetstekst zelf is deze inkadering echter in het geheel niet terug te vinden. Artikel 19, tweede lid, geeft weliswaar een zekere inkadering, echter alleen waar het gaat om de aan te vergunning te verbinden voorschriften. Over dit artikellid bestaat in de uitvoeringspraktijk, zowel over die begrenzing als over de begrippen ‘doelmatig gebruik’ en ‘financieel belang van de Staat’ onduidelijkheid. Gebleken is dat door het in de bestaande wetstekst ontbreken van een primair toetsingskader, in de uitvoeringspraktijk aanmerkelijke onzekerheden kunnen rijzen. Deze vragen en onzekerheden kunnen leiden tot onnodige bezwaar- en beroepsprocedures[8].

---

[6] Op grond van de per 1 januari 2013 in werking getreden wijziging van de Spoorwegwet kan bij een overtreding van artikel 19, in plaats van toepassing van het strafrecht, een bestuurlijke boete worden opgelegd (wijzigingen van artikelen 77 en 87 van de Spoorwegwet).
[7] Kamerstukken II 2000/’01, 27 482, nr. 3, blz. 39 (toelichting bij artikel 17 (oud)).
[8] Zie ook de uitspraak van het College van beroep voor het bedrijfsleven van 2 februari 2012 inzake de vraag wie derdebelanghebbenden zijn bij vergunningverlening op grond van artikel 19 Spoorwegwet; samenhangend met de vraag betreffende het belang dat deze vergunning beoogd te beschermen.

Tegen deze achtergronden is het wenselijk de doelstelling van het vergunningenregime te expliciteren en strakker in te kaderen. Daarnaast is het wenselijk het vergunningenregime aanmerkelijk te vereenvoudigen en onnodige vergunningenaanvragen met alle daarbij komende lasten voor burgers en overheid, te voorkomen. De volgende paragrafen bevatten een nadere toelichting over de voorgestelde wijzigingen van artikel 19 van de Spoorwegwet.

3.2 Verduidelijking van het belang dat de vergunning op grond van artikel 19 van de Spoorwegwet beoogt te dienen

Bij de aanvraag en verlening van een vergunning op grond van artikel 19 van de Spoorwegwet, wordt in de staande uitvoeringspraktijk primair getoetst aan het belang van het tegengaan van fysieke bedreigingen van de spoorwegen en het belang van een veilig spoorverkeer. Deze toepassingspraktijk is geënt op de wetsgeschiedenis van de totstandkoming van artikel 19[9] en vindt ook ondersteuning in de (schaarse) jurisprudentie op dit punt[10]. Gelet op onder meer aspecten van rechtszekerheid en het belang van een bestendige uitvoeringspraktijk, wordt voorgesteld om het uitgangspunt van het toetsingskader thans ook in de wet zelf te verankeren. In de voorgestelde wijziging van de aanhef van artikel 19, eerste lid, is thans 'het belang van de fysieke integriteit van de hoofdspoorwegen' en 'het belang van een veilig en ongestoord gebruik daarvan' geëxpliciteerd. Dit toetsingskader houdt, onder andere, in dat bij de beoordeling van vergunningaanvragen ook de borging van het belang van de onderhoudbaarheid, de beschikbaarheid en de toegankelijkheid van (en naar) de spoorweg ten behoeve van de infrastructuurbeheerder een rol kan spelen. Deze inkadering stelt buiten twijfel dat artikel 19 geen betrekking heeft op niet specifiek benoemde en verwijderde belangen, zoals bijvoorbeeld de bescherming van de 'externe veiligheid'. Deze verwijderde belangen worden behartigd door de overige van toepassing zijnde omgevingsrechtelijke wetgeving, zoals de Wet milieubeheer.
Dit bij de toetsing te hanteren 'spoorbelang' is ook doorgetrokken naar de aard van de voorschriften die aan de vergunning kunnen worden verbonden. Dit is vastgelegd in het nieuwe vierde lid van artikel 19 dat in de plaats komt van het oude tweede lid. De in dit lid genoemde vagere belangen 'doelmatig gebruik' en 'financieel belang van de Staat' worden daarmee thans op afstand gezet. Deze belangen kunnen nog slechts worden toegepast, voor zover dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur is bepaald. Dit vergroot de rechtszekerheid.

3.3 Voorgestelde verdere vereenvoudigingen van het vergunningenstelsel

De voorgestelde verduidelijking van het toetsingskader van de vergunning op basis van artikel 19 van de Spoorwegwet neemt nog steeds niet weg dat de bestaande tekst van dit vergunningenregime zodanig is geformuleerd dat, binnen het genoemde begrenzingenregime van artikel 20 van de Spoorwegwet, vrijwel elke gebruiksactiviteit aan het spoor onderworpen is aan een overheidsvergunning. Dit is nader toegelicht in paragraaf 3.1 van deze toelichting. De bovenbedoelde evaluatie heeft uitgewezen dat het wenselijk en verantwoord is om langs een aantal lijnen verdere vereenvoudigingen in het vergunningenstelsel aan te brengen. Deze lijnen zijn de volgende.

a. Mogelijk maken dat zonder vergunning, maar met toepassing van algemene regels kan worden gewerkt

In de uitvoeringspraktijk werkt ProRail in bepaalde categorieën van situaties met (gestandaardiseerde) vergunningen en (gestandaardiseerde) vergunningvoorschriften. Dit betreft bijvoorbeeld minder complexe en gevaarzettende handelingen en activiteiten in de sfeer van aanleg van buizen en leidingen, werkzaamheden binnen onderdoorgangen (onder het spoor gelegen wegdelen die het spoor kruisen), en bodemonderzoek.
In dit soort situaties biedt het, onder omstandigheden, aanmerkelijke voordelen en is het verantwoord om de vergunningenprocedure met de daarbij komende lasten, te vervangen door een adequate set van algemene regels. Deze regels vereisen uiteraard een zodanige formulering dat deze onverkort voldoen aan de genoemde belangen van de fysieke integriteit van de hoofdspoorwegen en deze een veilig en ongestoord gebruik daarvan borgen. In voorkomende situaties, bij gebleken noodzaak, kunnen binnen die regels bijvoorbeeld, ook in het belang van een goede controle, extra veiligheidsvoorzieningen worden opgelegd zoals melding van activiteiten.
Het overhevelen van vergunningen en vergunningvoorschriften in deze situaties naar algemene regels kan tot minder bestuurslasten leiden en tot reducties in administratieve lasten. Daarnaast kunnen objectieve algemene regels in het belang zijn van de rechtszekerheid voor burgers. Deze nieuwe mogelijkheid van het stellen van algemene regels naast of in plaats van de in artikel 19, eerste lid,

---

[9] Kamerstukken II 2000/'01, 27 482, nr. 3.
[10] Zie ook de uitspraak van het College van beroep voor het bedrijfsleven van 2 februari 2012 inzake de vraag wie derdebelanghebbenden zijn bij vergunningverlening op grond van artikel 19 Spoorwegwet; samenhangend met de vraag betreffende het belang dat deze vergunning beoogd te beschermen.

bedoelde vergunning is vastgelegd in het nieuwe vijfde en zesde lid van artikel 19.
Paragraaf 3.4 gaat nader in op de in deze nieuwe ordening te plaatsen verschillende categorieën van situaties met een inschatting van de lastenreducties.

b. De begrenzing van de reikwijdte van het regime van artikel 19 met betere mogelijkheden voor maatwerk

Het vergunningenregime van artikel 19 en de met dit wetsvoorstel voorgestelde mogelijkheid van algemene regels betreffen het gebruik van de 'hoofdspoorweg'. De begrenzing daarvan is vastgelegd in de huidige artikelen 20 en 21. Dit zijn strikt omschreven bepalingen in die zin dat in beginsel voor alle in artikel 19, eerste lid, bedoelde activiteiten en handelingen en ongeacht de aard en omvang daarvan, dezelfde grenzen worden aangehouden. Deze rigiditeit vermindert de mogelijkheden om de in de vergunning op te nemen voorschriften en de (toekomstige) algemene regels af te stemmen op het nut en de noodzaak van deze overheidsregulering en op het eigenlijke doel van de overheidsregulering: bescherming van de fysieke integriteit van het spoor en het borgen van het belang van een veilig en ongestoord gebruik daarvan. Het gebrek aan mogelijkheden om maatwerk toe te passen, kan voorts leiden tot onnodige en onwenselijke lasten voor burgers en bedrijfsleven en onnodige en onwenselijke bestuurslasten.
Tegen deze achtergrond wordt in artikel 19, eerste en zesde lid, voorzien in de mogelijkheid om de begrenzing van de hoofdspoorweg en daarmee dus de gelding van de vergunningplicht en de algemene regels te differentiëren en mede afhankelijk te stellen van de aard en omvang van de desbetreffende handeling of activiteit en de daarmee gepaard gaande invloed op de hoofdspoorweg en het gebruik daarvan. Daarmee kunnen de bestaande artikelen 20 en 21 vervallen. Het is overigens de bedoeling om de thans in artikel 20 opgenomen begrenzingen in de nieuwe uitvoeringsregelgeving als uitgangspunt aan te houden. In situaties waar daartoe gegronde aanleiding is, kunnen afwijkende grenzen worden aangehouden. Dit creëert onder meer de mogelijkheid om bij het vergunningenregime de spoorweg in verticale zin te begrenzen, indien daartoe aanleiding bestaat. Een voorbeeld is een spoortunnel waarop een winkelcentrum is gebouwd, waar een verticale begrenzing zou kunnen gelden die is gelegen op de buitenkant van de eerst omhullende betonconstructie indien de hoofdspoorweg aangelegd is in die tunnel. In de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur zal nader worden ingegaan op de achtergronden en de uiteindelijke keuze van de begrenzingen.

De bepaling inhoudende dat de vergunningplicht niet van toepassing is op het uitvoeren van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur blijft gehandhaafd. Dit wordt bestendigd in het voorgestelde nieuwe artikel 19, derde lid.

3.4 Vergunning of algemene regels: de hoofdcategorieën van situaties. Indicatie gevolgen voor bestuurslasten en administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven

In de huidige situatie worden namens de Minister van Infrastructuur en Milieu door functionarissen van ProRail op grond van artikel 19 Spoorwegwet jaarlijks gemiddeld circa 1.300 vergunningen verleend. Het kan – door de ruime en daarmee onduidelijke reikwijdte van de vergunningplicht – daarnaast niet worden uitgesloten dat voor vergunningplichtige handelingen en activiteiten ten onrechte geen vergunning is aangevraagd. In dat verband is een achterliggende doelstelling van het wetsvoorstel tevens het zorg dragen voor een vereenvoudiging van de reikwijdte, waardoor minder handelingen moeten voldoen aan de wet of vergunningvoorschriften. Hierdoor zal in de praktijk minder snel sprake zijn van een met de wet of vergunning strijdige handeling.

De voorgestelde wijziging van het in artikel 19 van de Spoorwegwet besloten liggende 'beschermingsregime' leidt in beginsel tot de volgende hoofdcategorieën:

a. Werken, handelingen en activiteiten zonder publiekrechtelijke vergunning en zonder aanvullende publiekrechtelijke algemene regels

Vertrekpunten van het hier aan de orde zijnde beschermingsregime van artikel 19 zijn het belang van de fysieke integriteit van de hoofdspoorweg en het belang van een veilig en ongestoord gebruik van dat spoor. De eerdergenoemde evaluatie en uitvoeringspraktijk hebben uitgewezen dat in een aantal specifieke situaties van handelingen en activiteiten, voornoemde belangen reeds adequaat worden geborgd door andere bestaande wettelijke en juridische kaders en mogelijkheden dan de vergunning. Naast de onverkort van toepassing zijnde verbodsbepalingen met een zorgplichtkarakter zoals de artikelen 3 (gericht op een ieder) en 22 (gericht op een ieder) van de Spoorwegwet, gelden op grond van onder meer de artikelen 16, 17, 26, 64 en 65 van de Spoorwegwet bijzondere verantwoordelijkheden en verplichtingen betreffende het beheer en gebruik van de hoofdspoorwegen en de inrichting van (aan de hoofdspoorwegen gelegen) stations en transfervoorzieningen. Naast in dit kader geldende (uitvoerings)regelgeving, de concessiesystematiek en gerichte controle- en handhavingsarrangementen, vindt borging van de eerdergenoemde belangen in voorkomende situaties voorts plaats door de

aangewezen wettelijke beheerder. In dat kader worden door de beheerder bijvoorbeeld, al naar gelang de situatie, met derden gerichte en doeltreffend gebleken gebruiksovereenkomsten gesloten over onder meer werkzaamheden aan of bij het spoor; ook in dat kader staat het belang van 'het spoor' voorop.
Tegen de achtergrond van deze alternatieve borging van de voornoemde spoorbelangen, hebben in bepaalde situaties een afgifte van een publiekrechtelijke vergunning en aanvullende regels in beginsel geen toegevoegde waarde. Er is in die situaties eerder sprake van een onnodige stapeling van instrumenten met alle overbodige, niet te rechtvaardigen lasten voor bedrijfsleven en overheid tot gevolg.
Een vrijstelling van de vergunningplicht kan aldus mogelijk betrekking hebben op onder meer de volgende situaties: het aanbrengen van nader te definiëren en te objectiveren meer gangbare voorzieningen binnen stations en transferruimtes, en op het aanbrengen van nader te definiëren en te objectiveren meer reguliere voorzieningen ten behoeve van de betrokken spoorwegondernemingen, zoals fecaliënpompen, onderhoudsbordessen, tankplaten en treinwasinstallaties. Het kan hier dus gaan om met name situaties die in meer directe zin samenhangen met het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur waarbij de objecten die van de vergunningplicht worden vrijgesteld dienstbaar zijn aan het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur maar zelf niet als hoofdspoorweginfrastructuur worden gekwalificeerd.

Mede uit oogpunt van aspecten van rechtszekerheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid vereisen deze algemene vrijstellingscategorieën en de desbetreffende invloedsgrenzen uiteraard goede objectivering en concretisering. Het voorgestelde aangepaste artikel 19 (nieuwe vijfde en zesde lid) biedt daartoe een wettelijke basis. Paragraaf 3.3 gaat hier nader op in. Deze vrijstellingscategorieën leiden volgens voorlopige inschattingen tot circa 250 minder vergunningen per jaar. Pas in het kader van de definitieve bepaling van de vrijstellingscategorieën, zoals vast te leggen in de, op het voorgestelde artikel 19, vijfde en zesde lid, gebaseerde uitvoeringsregelgeving, kunnen de consequenties voor de beoogde lastenvermindering meer concreet worden bepaald.

b. Werken, handelingen en activiteiten waarvoor algemene regels gelden

De uitvoeringspraktijk kent in bepaalde categorieën van situaties gestandaardiseerde vergunningen en gestandaardiseerde vergunningvoorschriften. Dit betreft bijvoorbeeld minder complexe en minder gevaarzettende handelingen en activiteiten in de sfeer van aanleg van kabels en leidingen, bodemonderzoek en werkzaamheden binnen onderdoorgangen zoals asfalteren, bestratingswerkzaamheden en betegelen van wanden. In dit soort situaties biedt het onder omstandigheden aanmerkelijke voordelen en is het verantwoord om de vergunningenprocedure met de daarbij komende lasten, te vervangen door een adequate set van algemene regels. Deze regels zullen uiteraard zodanig geredigeerd moeten worden dat de genoemde belangen van de fysieke integriteit van de hoofdspoorwegen en een veilig en ongestoord gebruik van daarvan, voldoende worden geborgd. In voorkomende situaties, bij gebleken noodzaak, kunnen binnen die regels bijvoorbeeld, ook in het belang van een goede controle, extra veiligheidsvoorzieningen worden opgelegd, zoals melding van activiteiten en uitvoering door gecertificeerde en erkende instanties. Mede gelet op aspecten van rechtszekerheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid dienen ook deze categorieën van handelingen en activiteiten duidelijk te worden gedefinieerd en geobjectiveerd. Het herziene artikel 19 biedt daartoe de wettelijke basis.

Het in dit soort situaties overhevelen van vergunningen en vergunningvoorschriften naar algemene regels leidt volgens voorlopige inschattingen tot circa 900 minder vergunningen per jaar. Ook hier geldt dat pas in het kader van de uitwerking in de, op het voorgestelde herziene artikel 19 gebaseerde uitvoeringsregelgeving, de consequenties voor de beoogde lastenvermindering meer nauwkeurig kunnen worden bepaald.

c. Werken, handelingen en activiteiten met vergunningplicht

Voor de handelingen en activiteiten die niet in bovenbedoelde categorieën passen, zal de vergunningplicht van artikel 19, eerste lid, blijven gelden. Aldus zullen naar verwachting jaarlijks nog circa 400 vergunningen worden verstrekt. Mogelijk dat in voorkomende situaties wordt gekozen voor een combinatie van een (basis)vergunning met toepasselijkheid van aanvullende algemene regels in plaats van vergunningvoorschriften. Het herziene artikel 19 biedt ook voor deze uitwerking de basis. Binnen deze categorie worden geen substantiële lastenreducties verwacht.

3.5 Aspecten van uitvoering, handhaving en evaluatie

Op grond van zowel het bestaande artikel 19 van de Spoorwegwet als de voorgestelde herziening daarvan is de Minister van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk voor verlening van de hier aan de orde zijnde vergunning. Op grond van het Besluit mandaat en machtiging ProRail Spoorwegwet is binnen de aldaar bedoelde kaders de feitelijke verlening en uitvoering van de vergunning aan

functionarissen van ProRail gemandateerd. Op grond van het Besluit aanwijzing toezichthouders spoorwegen zijn de daarin aangewezen medewerkers van ProRail voor onder meer artikel 19 van de Spoorwegwet eveneens belast met het toezicht op de naleving. Op grond van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar ProRail 2007 zijn de buitengewoon opsporingsambtenaren in dienst van ProRail voor dit onderwerp tevens bevoegd tot het opsporen van strafbare feiten op grond van de Spoorwegwet, dus ook voor overtredingen op grond van artikel 19.

Op 1 januari 2013 is de wet van 19 april 2012 tot wijziging van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 in verband met de uitvoering van het kabinetsstandpunt 'Spoor in beweging' in werking getreden (Stb.213). Deze wetswijziging voorziet in de aanpassing van de sanctionering van artikel 19. Vanaf 1 januari 2013 is het uitgangspunt dat artikel 19 alleen nog bestuursrechtelijk met een bestuurlijke boete en niet meer strafrechtelijk wordt gesanctioneerd. Daarnaast maakt deze wetswijziging het mogelijk bij de normen in de lagere regelgeving gebaseerd op hoofdstuk 2 (dus ook gebaseerd op artikel 19) te kiezen tussen bestuursrechtelijke dan wel strafrechtelijke sanctionering. Bij de hierbedoelde normen in de lagere regelgeving is bestuursrechtelijke handhaving het uitgangspunt. Dubbele bestraffing (bestuursrechtelijke en strafrechtelijke boete) is niet aan de orde. Strafrechtelijke sanctionering zal slechts in uitzonderingsgevallen worden ingezet.

De wijzigingen in dit wetsvoorstel van artikel 19 alsmede voornoemde verandering van de sanctionering geven geen aanleiding om de uitvoering – zowel vergunningverlening als toezicht op de naleving en verdere handhaving – te herpositioneren. Het toezicht is ruimer dan slechts bouwtechnisch toezicht door ProRail. De Inspectie Leefomgeving en Transport is, namens de Minister van Infrastructuur en Milieu, aangewezen als handhavende instantie.

Op specifieke onderdelen leiden de nader te stellen algemene regels tot een nieuwe en andere verhouding tussen overheid, burgers en bedrijfsleven. In die situaties is in beginsel geen sprake meer van individuele overheidstoetsingen en toestemmingen vóóraf. De betrokken burgers en het bedrijfsleven zijn uiteraard zelf verantwoordelijk voor juiste toepassing en naleving van de gestelde algemene regels. Controle en handhaving vinden in beginsel achteraf plaats. Mede tegen die achtergrond en zoals dat ten algemene geldt voor tot burgers gerichte regels, moeten die regels en normen duidelijk zijn en goed hanteerbaar, controleerbaar en handhaafbaar. Dit is een aandachtspunt bij de uitvoeringsregelgeving. Deze nieuwe uitvoeringsregelgeving leidt in ieder geval tot een aanpassing van het bestaande Besluit spoorweginfrastructuur: het onderwerp van paragraaf 7 (Bescherming van de hoofdspoorweg) van dat besluit wordt overgebracht naar de nieuwe uitvoeringsregelgeving zodat die paragraaf dan kan komen te vervallen. In de nieuwe uitvoeringsregelgeving zal voorts worden voorzien in passend overgangsrecht in verband met reeds verleende vergunningen.

De werking van het nieuwe artikel 19 zal periodiek worden geëvalueerd met gebruikmaking van de opgedane praktijkervaring. Een dergelijke evaluatie kan leiden tot bijstelling van de uitvoeringsregelgeving.

3.6 Verhouding met de in voorbereiding zijnde Omgevingswet

Speerpunt van het kabinetsbeleid is een verdere bundeling en vereenvoudiging van de wet- en regelgeving op het totale gebied van het omgevingsrecht. Dit voornemen komt voort uit de overtuiging dat het met een nieuw instrumentarium, verankerd in een integrale Omgevingswet, mogelijk is om sneller en beter besluiten te nemen en randvoorwaarden te scheppen voor een duurzame en doelmatige ontwikkeling van de leefomgeving. In de aan de Tweede Kamer aangeboden brieven van juni 2011[11] en maart 2012 (stelselwijziging omgevingsrecht)[12] is het kabinet uitvoerig ingegaan op de achtergronden en beoogde inhoud van deze Omgevingswet.
Het is de bedoeling een aantal wetten geheel in de Omgevingswet te integreren, van een aantal wetten met name de omgevingsrechtelijke elementen in de Omgevingswet onder te brengen en een aantal wetten in te trekken. Dit betekent dat op enig moment ook de omgevingsrechtelijke elementen van artikel 19 van de Spoorwegwet in de Omgevingswet ondergebracht kunnen worden[13]. Het herziene artikel 19 sorteert reeds voor op deze mogelijke overheveling. Het thans voorgestane 'dubbelsysteem' – individuele vergunningen alleen waar noodzakelijk en algemene regels waar mogelijk en verantwoord – is naar verwachting ook zeer goed inpasbaar in de Omgevingswet. Naar verwachting zal de thans nog bestaande afzonderlijke vergunning op basis van de Spoorwegwet alsdan opgaan in de meer integrale omgevingsvergunning. Ook de hier bedoelde algemene regels zullen naar verwachting de basis vinden in deze Omgevingswet. Een en ander zal in de Omgevingswet nader worden uitgewerkt en in dat kader worden afgestemd op de systematiek en terminologie van de

[11] Kamerstukken II, 2010/11, 31 953, nr. 40.
[12] Kamerstukken II, 2011/12, 33 118, nr. 3 (notitie stelselwijziging omgevingsrecht).
[13] Zie bijlage 1 van Kamerstukken II, 2011/12, 33 118, nr. 3.

overige elementen van die wet. In dat kader zal dus naar verwachting ook de Spoorwegwet worden gewijzigd. In de tussentijd sluiten de lopende sectorale wetgeving en de wijzigingen daarop, nog aan op de bestaande systematiek van die actuele (spoorweg)wetgeving.

3.7. Voorbereiding

Aanleiding van de herziening van het vergunningenregime in de artikelen 19 en verder van de Spoorwegwet is de uitkomst van de in paragraaf 3.1 bedoelde evaluatie van de spoorwetgeving waar alle spoorpartijen in Nederland bij betrokken zijn geweest. In het verlengde daarvan is dit onderdeel van het wetsvoorstel voorbereid in projectverband met participatie van alle direct betrokken disciplines: juridisch-bestuurlijke en beleidsmatige expertise (ministerie van Infrastructuur en Milieu); expertise betreffende het beheer van de spoorwegen (ProRail); expertise betreffende het gebruik van en vervoer op het spoor (NS); expertise op het terrein van controle en handhaving (Inspectie Leefomgeving en Transport). De uitkomsten van deze toetsing zijn in het voorliggende wetsvoorstel verwerkt. Het ligt in de bedoeling om ook de voorziene uitvoeringsregelgeving van het herziene artikel 19 van de Spoorwegwet in het kader van dit samenwerkingsverband te concretiseren.

4. Bijzondere spoorwegen

4.1 Aanleiding en inhoud

De Spoorwegwet, zoals die in 2005 is herzien, onderscheidt verschillende categorieën spoorwegen. In de systematiek van de Spoorwegwet zijn de bijzondere spoorwegen de niet als hoofdspoorweg of – vanaf inwerkingtreding van de Wet lokaal spoor – als lokale spoorweg aangewezen spoorwegen.

Bij de inwerkingtreding van de Spoorwegwet op 1 januari 2005 is deze wet nog niet voor alle spoorwegen in Nederland gaan gelden. Een gedeelte van het spoor in Nederland valt nog onder het oude regime, waarvan de belangrijkste regelgeving bestaat uit de Spoorwegwet 1875, de Locaalspoor- en Tramwegwet[14] uit 1900, het Tramwegreglement uit 1920, het Reglement op de Raccordementen 1966 en het Reglement dienst hoofd- en lokaalspoorwegen uit 1977.

De afgelopen jaren is gewerkt aan het overbrengen van spoorwegen uit deze restgroep onder het oude regime naar de voor hen meest passende categorie binnen het systeem van de nieuwe spoorwetgeving. Dit betreft in de eerste plaats de zogenoemde stamlijnen, die via wetswijziging van 18 juli 2009[15] en bij koninklijk besluit[16] met ingang van 31 december 2009 zijn aangewezen als hoofdspoorwegen. Het gaat bij stamlijnen om spoorwegen die een haven- of industriegebied ontsluiten voor één of meer bedrijven en die destijds zijn aangelegd of gefinancierd door de overheid. Door die wetswijziging zijn de spoorwegen die uitsluitend of overwegend worden gebruikt voor het goederenvervoer en die in beheer zijn bij ProRail, onder de categorie hoofdspoorwegen gebracht. In de tweede plaats zullen alle spoorwegen waarvoor de decentrale overheden integraal verantwoordelijk zijn onder de Wet lokaal spoor worden gebracht[17]. Dit betreft met name tram- en metrowegen, maar het kunnen ook lokale spoorwegen zijn waarover met zware treinen wordt gereden.

Tot slot blijft er van de restgroep uit het oude regime nog een aantal spoorwegen over. Deze spoorwegen vormen de categorie bijzondere spoorwegen. Bijzondere spoorwegen worden gekarakteriseerd door een aantal specifieke kenmerken en bovendien door hun grote onderlinge diversiteit. De huidige wet- en regelgeving bevat niet voor alle bijzondere spoorwegen regels. Binnen de groep van bijzondere spoorwegen die wel gereguleerd zijn via spoorregelgeving, bestaan diverse verschillen. De grote mate van diversiteit binnen de bijzondere spoorwegen noodzaakt daarom tot verbijzondering van regels voor de verschillende soorten van bijzonder spoor en het spoorverkeer daarop. Vanwege de genoemde diversiteit vindt nadere invulling en uitwerking van verplichtingen voor bijzondere spoorwegen, in algemene zin of per specifieke nadere categorie, plaats bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Dit kan ook betekenen dat sommige categorieën net als in de huidige systematiek (vrijwel) ongeregeld zullen blijven. Waar mogelijk en verantwoord blijven zelfregulering en deregulering ook bij dit onderwerp belangrijke uitgangspunten

---

[14] Wet van 9 juli 1900, houdende nadere regeling van den dienst en het gebruik van spoorwegen, waarop uitsluitend met beperkte snelheid wordt vervoerd (Stb. 118).

[15] Wet van 18 juli 2009 tot wijziging van de Wet personenvervoer 2000 in verband met de structurele regeling van de overgang van werknemers bij de overgang van een concessie voor openbaar vervoer alsmede van de Spoorwegwet in verband met de begrenzing van stamlijnen (Stb. 336).

[16] Koninklijk besluit van 17 oktober 2009, houdende wijziging van het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen, in verband met wijziging van bijlage 1 en de aanwijzing van stamlijnen als hoofdspoorwegen (Stb. 444).

[17] Regels over de aanleg, het beheer, het gebruik en de veiligheid van lokale spoorwegen (Kamerstukken II 2011/'12, 33 324, nr. 2).

4.2 De aard van bijzondere spoorwegen

De categorie bijzondere spoorwegen bevat een scala van verschillende soorten van spoorwegen en spoorverkeer. Aan de ene kant hebben bijzondere spoorwegen een aantal kenmerken met elkaar gemeen. Spoorvoertuigen rijden met lagere snelheden dan op hoofdspoorwegen, de frequentie van het spoorverkeer is meestal gering en er zijn veelal eenvoudige veiligheidssystemen. Aan de andere kant zijn er ook grote onderlinge verschillen. In sommige gevallen gaat het om een paar honderd meter spoor, in andere gevallen om tientallen kilometers spoor, het aantal overwegen varieert van nul tot tientallen, de frequentie waarmee een trein van de bijzondere spoorweg gebruik maakt, varieert van een enkele keer per kwartaal tot dagelijks, het soort vervoer varieert van goederenvervoer zoals van zware chemicaliën tot personenvervoer, soms is het kruisend wegverkeer bij overgangen intensief etcetera.

Op bijzondere spoorwegen kan zowel personenvervoer als goederenvervoer plaatsvinden. Het personenvervoer betreft museumspoorlijnen, spoorvervoer in attractieparken en diverse soorten van ander toeristisch spoorvervoer. Goederenvervoer vindt plaats op particuliere spoorwegen van bedrijven en spooraansluitingen op het hoofdspoor met daar achtergelegen bedrijfssporen op bedrijfs- en industrieterreinen, en op lokale spoorwegen.

4.3 Uitgangspunten voor wet- en regelgeving over bijzondere spoorwegen

De bestaande wet- en regelgeving voor bijzondere spoorwegen omvat, vanwege de in paragraaf 4.2 genoemde kenmerken, in vergelijking tot hoofdspoorwegen en lokale spoorwegen een beperkte set aan veiligheidsregels. Deze regels gelden niet voor bijzondere spoorwegen binnen bedrijfs- of particuliere terreinen. Voorbeelden van deze categorie zijn: bedrijfsspoorwegen voor intern vervoer, containerterminals, sporen van het Openluchtmuseum Arnhem en smalsporen in attractieparken.

Het toepassingsgebied van de vigerende wet- en regelgeving is beperkt tot enkele museale normaalspoorwegen en tot die bijzondere spoorwegen die een aansluiting hebben met lokale spoorwegen of hoofdspoorwegen. Voorbeelden van deze categorie zijn allerlei bedrijfsspoorwegen buiten de poort, maar ook in onbruik geraakte hoofdspoorwegen, zoals de IJzeren Rijn.
Voor bijzondere spoorwegen zonder spooraansluiting zijn in de spoorregelgeving geen voorschriften geformuleerd. Voorbeelden van deze laatste categorie zijn: geïsoleerde bedrijfsspoorwegen en miniatuur- of modelspoorwegen.

Het doel van de wet- en regelgeving over bijzondere spoorwegen is en blijft de borging van het publieke veiligheidsbelang. Daarnaast gelden vanzelfsprekend de algemene beleidsuitgangspunten voor het opstellen van wet- en regelgeving, zoals deregulering en afzien van regelgeving waar mogelijk en verantwoord, een eenduidig toezicht op de naleving van regelgeving, geen of een zo gering mogelijke lastenverzwaring voor burgers en bedrijfsleven, en een duidelijk sanctiestelsel.

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd om de bestaande verouderde en versnipperde wet- en regelgeving te moderniseren en te bundelen teneinde de wetgeving voor bijzondere spoorwegen overzichtelijk en actueel te maken. Bij deze codificatie wordt uitgegaan van de huidige reikwijdte van de wet- en regelgeving en het huidige veiligheidsniveau. Voor een goede beoordeling of, en zo ja op welke wijze, de huidige wet- en regelgeving voor bijzondere spoorwegen uit veiligheidsoogpunt voldoet dan wel mogelijk inhoudelijke wijziging behoeft, is nog meer inzicht nodig in de feitelijke veiligheidssituatie van die spoorwegen. Oordeels- en besluitvorming over inhoudelijke wijzigingen en nadere invulling daarvan zijn pas mogelijk op basis van nader te verzamelen en te beoordelen feiten en gegevens. Dit onderzoek zou mede kunnen leiden tot een andere indeling in categorieën.

Bovengenoemde uitgangspunten betekenen tevens dat de huidige situatie op wetsniveau wordt gecontinueerd. Aanleg en beheer zijn nu niet geregeld en dat blijft zo. Waar noodzakelijk zal aan het zogenoemde omgevingsregime aandacht worden geschonken in de op artikel 94 gebaseerde algemene maatregel van bestuur. Verwezen zij op dit punt ook naar paragraaf 11.2.

Het bestaande, nog niet in werking getreden, artikel 94 van de Spoorwegwet vormt met enkele, in dit wetsvoorstel opgenomen, kleine wijzigingen een voldoende basis voor de nadere invulling en uitwerking van regels over bijzondere spoorwegen. Het nieuwe artikel 95 heeft in het bijzonder betrekking op het relevante EU-rechtelijke kader. Richtlijn 2012/34/EU biedt de bevoegdheid voor een lidstaat om over (onder meer) bijzondere spoorwegen af te zien van regeling van de in die richtlijn genoemde onderwerpen. Uit oogpunt van kenbare implementatie van EU-regelgeving is dit uitgangspunt in artikel 95 vastgelegd.

4.4 Verhouding met de overige regels van de Spoorwegwet

De Spoorwegwet zal na inwerkingtreding van de Wet lokaal spoor slechts twee van de in 2005 onderscheiden drie categorieën spoor regelen: hoofdspoorwegen en bijzondere spoorwegen. Dit wetsvoorstel bevat de benodigde aanpassingen die duidelijkheid scheppen welke artikelen uitsluitend betrekking hebben op hoofdspoorwegen (en hoofdspoorweginfrastructuur) en welke artikelen zien op bijzondere spoorwegen (en bijbehorende spoorweginfrastructuur) en welke artikelen op beide.

Hoofdstuk 1 (artikelen 1 tot en met 4), hoofdstuk 5 (artikelen 67 en 68) en hoofdstuk 6 (artikelen 69 tot en met 97) gelden zowel voor hoofdspoorwegen als voor bijzondere spoorwegen. Uitzondering daarop vormen enerzijds de artikelen 94 en 95, die uitsluitend betrekking hebben op bijzondere spoorwegen. Anderzijds hebben de artikelen 93 en 96 alleen relevantie voor hoofdspoorwegen. Dit wetsvoorstel bevat daartoe een aanpassing van artikel 96.

Voor toezicht en handhaving betekent dit dat de aangewezen functionarissen bij de Inspectie Leefomgeving en Transport namens de Minister van Infrastructuur en Milieu toezien op de naleving van de voor bijzondere spoorwegen relevante bepalingen gesteld bij en krachtens de Spoorwegwet. De artikelen 77 en 87 maken het mogelijk overtredingen strafrechtelijk dan wel bestuursrechtelijk te sanctioneren. De Autoriteit Consument en Markt (voorheen: Nederlandse Mededingingsautoriteit) is bevoegd voor het toezicht op en de handhaving van de mededingingsrechtelijke voorschriften. Het gaat om voorschriften zoals bedoeld in de artikelen 67 en 68 van de Spoorwegwet.

De hoofdstukken 2 (artikelen 5 tot en met 26), 3 (artikelen 27 tot en met 55) en 4 (artikelen 55 tot en met 66) gelden uitsluitend voor hoofdspoorwegen. Dit betekent overigens niet dat de netverklaring en toegangsovereenkomst geen informatie zouden kunnen bevatten over bijzondere spoorwegen. Dit kan in het licht van de artikelen 67 en 68 en de relevante Europese regelgeving in de toekomst zelfs noodzakelijk zijn.

Hoofdstuk 8 betreft inmiddels alleen nog de intrekking van de oude wetten en daarop gebaseerde lagere regelgeving, genoemd in artikel 103. Op het moment dat ook het wetsvoorstel lokaal spoor[18] tot wet verheven is, kan als gevolg van dit wetsvoorstel het koninklijk besluit waarin artikel 103 voorziet en dat leidt tot intrekking van de daar genoemde oude wetten tot stand worden gebracht, waarmee de modernisering van de spoorregelgeving kan worden afgerond.

4.5 Verhouding met Europese regelgeving

De Europese spoorregelgeving bestaat vooral uit enerzijds technische voorschriften inzake interoperabiliteit en veiligheidsvoorschriften en anderzijds regels met betrekking tot de marktordening.

4.5.1 Eisen voor veiligheid en interoperabiliteit

Binnen de Europese Unie gelden op het terrein van veiligheid met name de Spoorwegveiligheidsrichtlijn (richtlijn 2004/49/EG)[19], de machinistenrichtlijn (richtlijn 2007/59/EG)[20] en de interoperabiliteitsrichtlijn (richtlijn 2008/57/EG)[21]. Bij de implementatie van die richtlijnen is gekozen deze te laten gelden voor de hoofdspoorwegen en niet voor bijzondere spoorwegen. De werkingssfeer van de richtlijnen laten deze keuze toe, zoals hierna wordt toegelicht.

De werkingssfeer van de richtlijnen is gekoppeld aan de zogenoemde trans-Europese netwerken (hierna: TEN) voor spoor. Bij Besluit nr. 661/2010/EU van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2010 betreffende uniale richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-Europees vervoersnet (PbEU L 204) is via kaartjes in de bijlage ook voor Nederland een beperkt trans-Europees spoorwegnet aangewezen. Op dit moment is een herziening van dit besluit, dat wordt omgevormd tot een verordening, met nieuwe richtsnoeren in voorbereiding. De nieuwe verordening maakt voor de TEN-vervoersnetwerken een onderscheid tussen het TEN-kernnet en het uitgebreide TEN-netwerk. Het aantal tot het kernnet aangewezen Nederlandse spoorwegen zal wederom beperkt zijn. Het uitge-

---

[18] Regels over de aanleg, het beheer, het gebruik en de veiligheid van lokale spoorwegen (Kamerstukken II 2011/12, 33 324, nr. 2).

[19] Richtlijn nr. 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van van 29 april 2004 inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van Richtlijn 2001/14/EG van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (Spoorwegveiligheidsrichtlijn) (PbEU L 220).

[20] Richtlijn nr. 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2007 inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen (PbEU L 315).

[21] Richtlijn nr. 2008/57/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 juni 2008 betreffende de interoperabiliteit van spoorwegsysteem in de Gemeenschap (PbEU L 191).

breide TEN-netwerk zal bijna alle overige hoofdspoorwegen omvatten. Uitgezonderd zijn die spoorwegen, die beoogd zijn als spoorweg waar lightrail-vervoerof anderszins decentraal of regionaal vervoer zal gaan plaatsvinden. Voor bijzondere spoorwegen geldt dat deze vooralsnog geen onderdeel uitmaken van het kernnet noch van het uitgebreide TEN-netwerk zodat de Spoorwegveiligheidsrichtlijn, de machinistenrichtlijn en de interoperabiliteitsrichtlijn ook onder de nieuwe verordening niet van toepassing zijn op bijzondere spoorwegen. Daarmee hoeven bijzondere spoorwegen dus ook niet van hun werkingssfeer te worden uitgezonderd.

4.5.2 Marktordening

Voor het realiseren van vrij spoorverkeer binnen de Europese Unie zijn verschillende richtlijnen tot stand gekomen. Het gaat om een richtlijn voor de ontwikkeling van spoorwegen binnen de Gemeenschap (richtlijn 91/440/EEG)[22], een richtlijn voor de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen (richtlijn 95/18/EG)[23] en een richtlijn inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit (richtlijn 2001/14/EG)[24]. Deze richtlijnen zijn vervangen door een herschikkingsrichtlijn ter realisering van één Europese spoorwegruimte (hierna: richtlijn 2012/34/EU)[25]. De nieuwe richtlijn heeft met ingang van 15 december 2012 voornoemde oude richtlijnen ingetrokken. Implementatie van de nieuwe richtlijn moet op 15 juni 2015 gereed zijn.

De marktordeningsregels zoals opgenomen in hoofdstuk III van richtlijn 2012/34/EU zijn van toepassing op nader gedefinieerde spoorwegondernemingen. Daarbij is niet van belang op welke categorie spoorweg gereden wordt, maar gaat het om de vraag of de onderneming als voornaamste activiteit het vervoer van personen of goederen per spoor heeft en zelf voor tractie zorgt. Het kan dus ook gaan om spoorwegondernemingen die op bijzondere spoorwegen rijden. Voor zover deze ondernemingen ook op hoofdspoor rijden, zijn zij op grond van de Spoorwegwet reeds verplicht een vergunning aan te vragen (artikel 30). Indien een personen- of goederenvervoerder uitsluitend op bijzondere spoorwegen rijdt, zal deze veelal vallen onder de uitzonderingen van de vergunningplicht van artikel 2, tweede lid, van richtlijn 2012/34/EU, waar een lidstaat in de nationale wetgeving gebruik van mag maken. Het wetsvoorstel voorziet erin dat Nederland generiek gebruik maakt van de geboden uitzonderingsmogelijkheden van de richtlijnen. Waar nodig voorziet artikel 95 in een basis om bepaalde nationale regels van toepassing te verklaren, mocht een bepaalde categorie bijzonder spoor toch niet (volledig) binnen de uitzonderingsgronden blijken te passen.

De hoofdstukken II en IV van richtlijn 2012/34/EU richten zich met name tot de infrastructuurbeheerder, onder andere ten aanzien van diens verplichtingen omtrent het beheer en voor waarborging van diens onafhankelijkheid. Overweging 10 bij de richtlijn geeft aan dat aangezien particuliere spooraansluitingen en zijlijnen, zoals zijlijnen en lijnen in particuliere industriële voorzieningen, geen deel uitmaken van spoorweginfrastructuur als omschreven in deze richtlijn, beheerders van deze infrastructuren niet onderworpen moeten worden aan de verplichtingen die krachtens deze richtlijn aan infrastructuurbeheerders worden opgelegd. Wel wordt in dat kader gesteld dat een niet-discriminerende toegang moet worden gewaarborgd tot spooraansluitingen en zijlijnen, ongeacht tot wiens eigendom die behoren, daar waar zij noodzakelijk zijn voor het verkrijgen van toegang tot voorzieningen die essentieel zijn voor de verrichting van vervoersdiensten en daar waar zij meer dan één eindgebruiker bedienen of kunnen bedienen. De hoofdstukken II en IV van de richtlijn zijn daarmee voor bijzondere spoorwegen vooral relevant waar het de verplichtingen betreft non-discriminatoire toegang via het spoor tot voorzieningen zoals terminals in havens te verlenen en de verlening van diensten in die voorzieningen, zoals bijvoorbeeld reparaties in een onderhoudswerkplaats. De artikelen 67 en 68 van de Spoorwegwet vormen voor zowel de hoofdspoorwegen als de bijzondere spoorwegen de implementatie van die verplichtingen. Een rechthebbende, zoals gedefinieerd in artikel 1, op wie de verplichtingen rust zoals bedoeld in de artikelen 67 en 68, kan dus ook een rechthebbende zijn van de bijzondere spoorweg of voorzieningen en diensten daarbij.

5. Toegankelijkheid stations

Artikel 26 van de Spoorwegwet geeft onder meer regels ter waarborging van de primaire functie van stations, namelijk de transferfunctie. Dit betreft de mogelijkheid voor reizigers op een station om de treinen op een veilige en adequate wijze te kunnen bereiken. De regels omvatten verplichtingen voor rechthebbenden voor zover belast met het beheer van een rechtstreeks aan een hoofdspoorweg

---

[22] Richtlijn nr. 91/440/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van spoorwegen in de Gemeenschap (PbEG L 237).

[23] Richtlijn nr. 95/18/EG van de Raad van de Europese Unie van 19 juni 1995 betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen (PbEG L 143).

[24] Richtlijn nr. 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (PbEG L 75).

[25] Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343).

gelegen station. Daarbij kan de Minister van Infrastructuur en Milieu zo nodig een bindende aanwijzing geven aan de betrokken normadressaat ter waarborging van de transferfunctie. De beheerder adviseert de minister daarover desgevraagd. Met de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer (PbEU 2007, L 315) gelden wat betreft personen met een functiebeperking onder meer nadere regels voor stationsbeheerders door toepassing van technische specificaties inzake interoperabiliteit voor gehandicapte personen en personen met beperkte mobiliteit. De onderhavige wijzigingen van artikel 26 strekken tot een goede doorwerking van de EU-rechtelijke verplichtingen voor de rechthebbende die als stationsbeheerder optreedt, en in dat licht tot verduidelijking van de voor de transferfunctie op stations geldende regelgeving en afspraken.

6. Exameneisen machinisten voor licht spoor

Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen (de machinistenrichtlijn) biedt in artikel 2, derde lid, de mogelijkheid aan lidstaten om in nationale wetgeving vrijstelling te verlenen van de in de richtlijn vastgestelde maatregelen voor machinisten die uitsluitend spoorvoertuigen besturen op bepaalde spoorwegen. Het gaat daarbij onder andere om machinisten die uitsluitend spoorvoertuigen besturen op metro- en tramsystemen en andere light-rail-systemen of op vervoersnetten die functioneel gescheiden zijn van de rest van het spoorwegsysteem. Deze vrijstelling is thans in het voorgestelde nieuwe artikel 54a opgenomen, teneinde op de verschillende nieuwe initiatieven en ontwikkelingen in het spoorvervoer op hoofdspoorwegen in te kunnen spelen. Het gaat hierbij uitsluitend om de in artikel 2, derde lid, van de machinistenrichtlijn genoemde gevallen waarin individueel een ontheffing of generiek een vrijstelling mogelijk is. Aan deze ontheffing of vrijstelling kunnen voorschriften worden verbonden en deze kan onder beperkingen worden verleend. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over deze ontheffing of vrijstelling. De ILT zal deze ontheffings- en vrijstellingsbevoegdheid namens de minister uitoefenen.

7. Ontheffing vergunning voor indienststelling spoorvoertuigen en wijziging inschrijving in register van spoorvoertuigen

Met ingang van 1 april 2012 is de Spoorwegwet gewijzigd ter implementatie van diverse Europese richtlijnen. De nieuwe redactie van de Spoorwegwet kent sindsdien abusievelijk niet meer de bevoegdheid om ontheffing te verlenen van de vergunningplicht voor indienststelling voor spoorvoertuigen (voorheen inzetcertificaat). Dit wetsvoorstel herstelt dit. Van ontheffingen kan alleen sprake zijn in specifieke gevallen en voor een daarbij aangegeven duur. Het betreft in die situaties vrijwel altijd voertuigen waar geen reguliere vergunning voor indienstelling zal worden aangevraagd of afgegeven of waarmee juist met het oog op de verlening van de vergunning nog testen moeten worden uitgevoerd. Het gaat daarbij vooral om de volgende specifieke gevallen:

a. Een voertuig dat in Nederland nog niet is toegelaten en dat beproefd moet worden op de Nederlandse infrastructuur. In dit soort gevallen werd een ontheffing in de zin van artikel 46 (oud), vaak voor de duur van een jaar, afgegeven. De gegevens van de proefritten kunnen dan worden gebruikt voor de beoordeling van vergunningaanvraag voor de reguliere toelating.
b. Een vergelijkbare situatie als onder a met betrekking tot voertuigen die een belangrijke functionele wijziging hebben ondergaan, bijvoorbeeld een nieuw remsysteem.
c. Een in Nederland nog niet toegelaten voertuig, waarmee de vervoerder wil rijden ten behoeve van het opleiden van zijn personeel. Ook deze ontheffing wordt voor beperkte duur gegeven. Deze situatie komt voor, omdat het uit planmatige overwegingen gewenst is dat proefnemingen met het nieuwe voertuig en het opleiden van personeel dat ermee vertrouwd moet raken, kunnen samenlopen.
d. Een niet toegelaten voertuig, dat slechts bij uitzondering en voor een beperkte duur op het hoofdspoor komt, zoals (wagons van) stoomtreinen en bijzondere onderhoudsvoertuigen.
e. Een niet toegelaten voertuig dat over het spoor eenmalig moet worden verplaatst, bijvoorbeeld om te worden afgebouwd.

Artikel 36, eerste lid, van de Spoorwegwet verbiedt het zonder ‘vergunning voor indienststelling’ gebruik maken van het spoor, behoudens voor het testen van voertuigen. Dit testen betreft het beproeven, het voor de eerste keer ervaring opdoen met een nieuw voertuig of subsysteem, met het oog op het verkrijgen van een vergunning van indienststelling. De formulering van het huidige eerste lid betekent dat het rijden ten behoeve van testen niet kan worden gebonden aan beperkingen en voorschriften. Dit is een omissie. Het is noodzakelijk de ontheffing, zowel voor het testen als voor andere specifieke gevallen, onder beperkingen te kunnen verlenen en aan die ontheffing voorschriften te kunnen verbinden. De voorgestelde aanpassing van artikel 36 voorziet in die bevoegdheid.

8. Wetstechnische aanpassingen Spoorwegwet

In het wetsvoorstel is een aantal wetstechnische wijzigingen en verbeteringen opgenomen. Het gaat op een aantal plaatsen om verduidelijking en consistent gebruik van begrippen in de Spoorwegwet. Zo wordt het begrip houder verduidelijkt, wordt het begrip aanwijzing (van keuringsinstanties) gewijzigd in erkenning (van keuringsinstanties) en worden de definities van met name hoofdspoorweg en hoofdspoorweginfrastructuur consistent doorgevoerd. Voorts is bij het verlenen van ontheffingen de gehanteerde formulering in overeenstemming gebracht met de Aanwijzingen voor de regelgeving, waardoor niet meer wordt gesproken van voorwaarden, maar van het verbinden van voorschriften aan een ontheffing. Met het oog op een wijziging van de beheerconcessie wordt in artikel 17 het begrip prestatie-indicatoren vervangen door het bredere begrip prestaties, en stelt de wet nadere voorwaarden aan de verplichting tot het houden van een infrastructuurregister. Tot slot zijn in de artikelen 33, 34 en 48 van de Spoorwegwet nog enkele technische wijzigingen aangebracht.

Een nadere toelichting op deze wijzigingen is opgenomen in de artikelsgewijze toelichting.

9. Verblijfsverbod in en rond voorzieningen behorende bij het openbaar vervoer

9.1 Aanleiding en inhoud

De voorgestelde wijziging van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) beoogt om in geval van overlast in en in de onmiddellijke nabijheid van de voorzieningen behorende bij het openbaar vervoer, zoals stations, in het hele land op dezelfde wijze te kunnen optreden met een effectief en handhaafbaar verblijfsverbod. Dit ligt vast in artikel II van het onderhavige wetsvoorstel.

Vanaf begin 2000 zet de rijksoverheid nadrukkelijker in op verbetering van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Ondanks deze inspanning bleek in 2009 dat er in toenemende mate sprake was van een aantal gevallen van ernstige agressie en geweld, vooral tegen personeel in het openbaar vervoer. De betrokken ministers, concessieverleners (Rijk, provincies en stadsregio's), vakbonden, vervoerders, politie en openbaar ministerie hebben vervolgens gezamenlijk een pakket van maatregelen geformuleerd om de sociale veiligheid verder te verbeteren[26]. Dit pakket omvat onder andere het verbeteren van de handhavingsmogelijkheden van het reisverbod in de Wp2000. Dit is gerealiseerd met de inwerkingtreding van de Verzamelwet Verkeer en Waterstaat 2010[27]. Artikel II van het onderhavige wetsvoorstel, inhoudende een wijziging van de Wp2000, geeft invulling aan een ander onderdeel van het pakket, namelijk invoering van adequate bevoegdheid tot instelling van een verblijfsverbod in of in de onmiddellijke nabijheid van voorzieningen van en behorende bij het openbaar vervoer, zoals stations.

De tot nog toe in wetgeving opgenomen mogelijkheden om op te treden tegen overlast in of in de onmiddellijke nabijheid van (hierna kortheidshalve: rond) voorzieningen van het openbaar vervoer zijn niet of niet voldoende handhaafbaar of zijn te beperkt qua toepassingsbereik. Daarmee is de huidige wetgeving onvoldoende om de door de kabinet beoogde verbeteringen van de sociale veiligheid rond voorzieningen van het openbaar vervoer te realiseren. De in dit wetsvoorstel opgenomen wijziging van de Wp2000 omvat een regeling van het verblijfsverbod, waarmee vervoerders effectief kunnen optreden tegen overlastgevers, ook als die niet direct voornemens zijn om met het openbaar vervoer te reizen, maar wel de bedrijfsvoering hinderen en overlast veroorzaken voor personeel en reizigers. Hierbij kan men denken aan overlast als gevolg van bedelpraktijken en drugshandel. De mogelijkheid van een verblijfsverbod levert een bijdrage aan het verder vergroten van de sociale veiligheid in en rond het openbaar vervoer.

De verwachting is dat een verblijfsverbod in eerste instantie met name zal worden opgelegd op die plekken waar de overlast groot is, zoals bijvoorbeeld stations in grote en middelgrote steden. Dit zal naar verwachting kunnen resulteren in enkele tientallen verblijfsverboden per jaar.

9.2 Huidige regelgeving

9.2.1 Wet personenvervoer 2000

De Wp2000 bevat bepalingen over verstoring van de veiligheid en de goede bedrijfsgang. De vervoerders kunnen op basis van die bepalingen optreden tegen overlast in het openbaar vervoer en in en rond voorzieningen behorende bij het openbaar vervoer. Gelet op jurisprudentie van de Hoge

[26] Rapport Taskforce Veiliger Openbaar Vervoer – 4 september 2009 Kamerstukken II 28 642, nr. 47.
[27] Verzamelwet Verkeer en Waterstaat, Stb. 2012, 231.

Raad en het Gerechtshof Den Bosch[28] wordt het begrip 'een ieder' in de artikelen 72 en 73 Wp2000 beperkt uitgelegd en wel zodanig dat deze artikelen alleen betrekking hebben op de reiziger en degene die de intentie heeft om te gaan reizen en niet op degene die uit andere hoofde op een station vertoeft. Deze artikelen bieden daardoor onvoldoende mogelijkheden om effectief op te treden tegen overlast in of rond voorzieningen van het openbaar vervoer, zoals stations.

9.2.2 Algemeen Reglement Vervoer (ARV)

Het ARV biedt op grond van artikel 7, eerste lid, de mogelijkheid voor een spoorvervoerder om een verblijfsverbod op te leggen. Op grond van dit artikel is een ieder verplicht de aanwijzingen betreffende de orde, rust, veiligheid of een goede bedrijfsgang op te volgen, die door of vanwege de spoorwegvervoerder duidelijk kenbaar zijn gemaakt. Volgens het tweede lid kan een aanwijzing om zich te verwijderen worden gegeven voor een bij de aanwijzing te bepalen tijdsduur. Deze bepalingen kunnen echter in de praktijk niet (meer) toegepast worden, omdat de strafrechtelijke handhaving, zoals blijkt uit jurisprudentie[29], momenteel niet op juiste wijze is geregeld. Er is namelijk geen koppeling aangebracht tussen het ARV en de Spoorwegwet, waardoor er op dit moment geen mogelijkheden zijn om een verbod op grond van het ARV strafrechtelijk te handhaven. Het ARV en de Spoorwegwet bevatten geen bepaling die aangeeft welke rechtspersonen belast zijn met het toezicht op de naleving van een krachtens artikel 7 ARV gegeven voorschrift, terwijl in dat kader evenmin is vastgelegd dat opsporingsambtenaren dergelijke aanwijzingen mogen geven.
Het ARV is gebaseerd op artikel 116 van de Spoorwegwet. In de Spoorwegwet is geen relatie gelegd met strafbaarstelling van artikelen uit het ARV en ook het ARV spreekt niet van strafrechtelijke handhaving van overtredingen van verboden uit het ARV. Strafrechtelijke handhaving van een op grond van artikel 7 ARV gegeven aanwijzing zou onder omstandigheden alleen mogelijk zijn, indien er tevens sprake is van overtreding van artikel 184 Wetboek van Strafrecht (SR) (negeren ambtsbevel). Uit jurisprudentie blijkt echter dat strafrechtelijke handhaving van artikel 7 ARV niet mogelijk is op grond van artikel 184, eerste lid, SR nu er geen bepaling in het ARV of in de Spoorwegwet is opgenomen wie dergelijke aanwijzingen mogen geven.

9.2.3 Algemene Plaatselijke Verordeningen

Overlast in en rond voorzieningen van het openbaar vervoer strekt zich in sommige situaties ook uit tot de ruimere omgeving, waarvan bijvoorbeeld een station deel uitmaakt. In die gevallen is toepassing van de Algemene Plaatselijke verordening (APV) een mogelijkheid om de overlast aan te pakken. Daarbij is een goede samenwerking tussen de verschillende instanties (gemeente, politie en openbaar ministerie), die betrokken zijn bij de (openbare) veiligheid en de vervoerders, van belang. Optreden op basis van de APV is vooral een mogelijkheid als het gaat om complexe situaties in grotere steden, waardoor met een gerichte toepassing van de bevoegdheden op grond van de APV meerdere problemen kunnen worden aangepakt, die niet uitsluitend met het openbaar vervoer te maken hebben.
De toepassing van de bevoegdheden van de APV biedt de vervoerder niet de mogelijkheid om in individuele gevallen direct tegen overlast in of rond voorzieningen van het openbaar vervoer op te treden. De vervoerder is in dat geval vaak afhankelijk van de in de desbetreffende gemeente gemaakte afspraken en het gevoerde uitvoeringsbeleid.
In Amsterdam bijvoorbeeld is ervoor gekozen om alleen ten aanzien van de gebieden Centrum, inclusief station Amsterdam Centraal, en Amsterdam Zuid, inclusief station Amsterdam Zuidoost, op grond van de APV op te treden en dat niet te doen ten aanzien van al het openbaar vervoer in Amsterdam. Dergelijk algemeen optreden op grond van de APV voor het gehele openbaar vervoer vinden de meest betrokken partijen een te zwaar middel. Voor vervoerders biedt een aanpak op basis van de APV een te beperkt instrument dat slechts in zeer specifieke gevallen kan worden ingezet, waarbij men afhankelijk is van het toepassingsbeleid van een betreffende gemeente. Het kabinet acht de APV, door de aangegevenbeperkte toepassingsmogelijkheid daarvan op voorzieningen van het openbaar vervoer, onvoldoende en daarmee ongeschikt om de aanpak van overlast in of rond voorzieningen van het openbaar vervoer te regelen.

9.3 Uitgangspunten, toepassing en reikwijdte van het voorstel tot wijziging van de Wet personenvervoer 2000

9.3.1 Uitgangspunten

Dit wetsvoorstel beoogt met de regeling van het verblijfsverbod dat de vervoerder tegen de overlast in of rond voorzieningen van het openbaar vervoer effectief kan optreden. Dit voorgestelde verblijfsver-

---

[28] HR 7 november 2006, LJN AU8060 en Gerechtshof Den Bosch 14 augustus 2007, LJN BB1644.
[29] HR 24 april 2007, LJN AZ3309.

bod kan gericht zijn tot overlast veroorzakende reizigers, maar ook tot personen die overlast veroorzaken en niet van plan zijn gebruik te maken van het openbaar vervoer. Als effectief sluitstuk wordt voorgesteld de overtreding van een opgelegd verblijfsverbod strafbaar te stellen.
Het is niet de intentie een verblijfsverbod te kunnen opleggen als er sprake is van overtreding van de artikelen 70 en 71 van de Wp2000. Deze bepalingen hebben namelijk betrekking op het vervoerbewijs. Met dit wetsvoorstel is het opleggen van een verblijfsverbod mogelijk aan een ieder die overlast veroorzaakt in en rond het openbaar vervoer en de daarbij horende voorzieningen. Hierdoor kan de vervoerder voor een goede bedrijfsvoering zorgen, kunnen de reizigers met een veilig gevoel reizen en kan een ieder met een veilig gevoel op een openbare vervoervoorziening verblijven.

9.3.2 Toepassing

De in de artikelen 87 (toezicht) en 89 (opsporing) van de Wp2000 bedoelde personen zijn bevoegd tot het ontzeggen van het gebruik van het openbaar vervoer. Dit wetsvoorstel beoogt de in artikel 89 van de Wp2000 bedoelde ambtenaren (buitengewone opsporingsambtenaren) ook bevoegd te maken voor het ontzeggen van de toegang tot de bij het openbaar vervoer behorende voorzieningen. Deze aanvullende bevoegdheid wordt geregeld in de voorgestelde aanpassing van artikel 98 van de Wp2000. Voor de effectieve handhaving van een opgelegde ontzegging (verblijfsverbod) wordt voorgesteld dat het verboden is om in strijd met een opgelegd verblijfverbod te handelen. Deze wijzigingen maken het mogelijk een verblijfsverbod op te leggen en een overtreding strafrechtelijk te handhaven.
De uitvoering van het opleggen van een verblijfsverbod zal in de praktijk aansluiten bij de uitvoering van het opleggen van een reisverbod. Bij geconstateerde overlast zal de vervoerder voor een bepaalde tijd een verblijfsverbod (willen) opleggen. De daartoe bevoegde buitengewone opsporingsambtenaar meldt in zo’n geval schriftelijk aan de desbetreffende persoon dat hij of zij gedurende een aangeven termijn de toegang tot de bij het openbaar vervoer behorende voorzieningen wordt ontzegd.
Een verblijfsverbod houdt derhalve een ontzegging in van het gebruik van de in het verblijfsverbod opgenomen voorzieningen betreffende het openbaar vervoer.

De bevoegdheid tot oplegging van een verblijfsverbod biedt tezamen met de reeds gerealiseerde verbeterde handhaafbaarheid van het reisverbod, een beter gestroomlijnde en op elkaar afgestemde aanpak van hinderlijke overlast in en rond het openbaar vervoer. Deze taak maakt onderdeel uit van de functie van de in dienst van de vervoerders zijnde buitengewone opsporingsambtenaren. In situaties waar sprake is van veelvuldige overlast zullen vaak veiligheidsarrangementen zijn of worden opgesteld met afspraken tussen gemeente, politie, Openbaar Ministerie en vervoerders. De toepassing van het instrument verblijfsverbod kan hierin worden meegenomen. Deze samenwerking versterkt de uitvoerbaarheid van de maatregelen.

9.3.3 Reikwijdte

De in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid heeft betrekking op de bij het openbaar vervoer behorende voorzieningen. Stations en sommige bij het openbaar vervoer behorende voorzieningen hebben een semi-openbare functie, en zijn tegelijkertijd onderdeel van de bedrijfsvoering van de desbetreffende vervoerder. Het kenmerkende van een station (een openbaar vervoervoorziening) is dat het in hoofdzaak gaat om een voorziening ten dienste van het openbaar vervoer dat de desbetreffende vervoerder verricht. Iemand die zich in een station bevindt, heeft daarom altijd te maken met het feit van aldaar plaatsvindende exploitatie van openbaar vervoer. De veiligheid in de gedeeltes van een station dat openbaar toegankelijk is, is gerelateerd aan de goede bedrijfsvoering van de vervoerder, die daar openbaar vervoer exploiteert. Het gaat daar om de relatie met de veiligheid, orde en rust van de bedrijfsgang van de vervoerder. Het opleggen van een verblijfsverbod behoort dan tot de mogelijkheden. Het verblijfsverbod kan betrekking hebben op stations, of andere bij het openbaar vervoer behorende voorzieningen en de daarbij behorende perrons, trappen, tunnels en liften. De reikwijdte sluit dan aan op de plekken waar de overlast plaats kan vinden.

Stations dienen soms tevens als doorgang van de openbare weg, bijvoorbeeld als er sprake is van tunnels naar achterliggende wijken, die een station doorkruisen. Deze niet afsluitbare gedeelten kunnen een onderdeel vormen van de openbare weg. In dat geval is een station of voorziening van openbaar vervoer gedeeltelijk openbare ruimte. Een verblijfsverbod kan daar door de vervoerder alleen worden opgelegd, indien de tunnel deel uitmaakt van het station en afgesloten kan worden. Dit is afhankelijk van de situatie ter plekke. Voor wat betreft winkels in het station is beslissend waar de overlast plaats vindt, ofwel in het station ofwel in de winkel. Ingeval de overlast uitsluitend in de winkel aanwezig is kan op basis van huisvredebreuk worden opgetreden. Een verblijfsverbod in en rond het station zal er wel toe kunnen leiden dat betrokkenen niet in de gelegenheid zijn deze in het station gelegen winkels te bezoeken.

Een perron van een station valt ook onder de reikwijdte van een verblijfsverbod. Een halte ligt

daarentegen vaak in de openbare ruimte, waardoor een verblijfsverbod niet eenvoudig uitvoerbaar is.

9.4 Voorbereiding

Het invoeren van een verblijfsverbod is onderdeel van het pakket van aanvullende maatregelen om de sociale veiligheid te verbeteren (zie ook paragraaf 9.1). In dat kader is overleg gepleegd met betrokkenen van de uitvoering van dat pakket (vervoerders, ministeries en openbaar ministerie), en over het invoeren van een verblijfsverbod. Met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is expliciet verkend wat de (on)mogelijkheden zijn van de gemeentelijke APV. Het gevoerde overleg en de verkenning leiden tot de conclusie dat optreden in het kader van de APV niet de meest geëigende weg is. Daarom is het voorstel om een algemene mogelijkheid tot optreden tegen overlastgevers in en rond de bij het openbaar vervoer horende voorzieningen te regelen in de Wp2000. Daarnaast kan in extreme situaties, waar overlast zich in omvangrijke mate en in een complexe situatie voordoet, de APV aanvullend oplossingen bieden. Betrokken partijen steunen het voorstel om aanpak via Wp2000 als generieke aanpak mogelijk te maken.

10. Administratieve lasten en bedrijfseffecten

10.1 Administratieve lasten

Dit wetsvoorstel veroorzaakt als zodanig geen administratieve lasten voor bedrijven of burgers. Het wetsvoorstel bevat geen informatieverplichtingen dan wel andere verplichtingen die resulteren in kosten voor burgers en bedrijven.

Voor het onderdeel omgevingsregime geldt dat via de nadere uitwerking van een reductie sprake zal zijn. Verwezen wordt naar paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

De wet biedt ten aanzien van bijzonder spoor uitsluitend een basis om regels te stellen. Administratieve lasten kunnen pas worden berekend op basis van die regels.

10.2 Bedrijfseffecten

Dit wetsvoorstel veroorzaakt als zodanig geen bedrijfseffecten. Wel biedt dit wetsvoorstel op onderdelen een basis voor het kunnen stellen van nadere inhoudelijke regels, met name ook om te kunnen voldoen aan Europese regelgeving. Waar relevant zal in deze mogelijke nadere regelgeving worden ingegaan op de bedrijfseffecten en administratieve lasten.

Voor het onderdeel omgevingsregime wordt verwezen wordt naar paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

De wet biedt ten aanzien van bijzonder spoor uitsluitend een basis om regels te stellen. Bedrijfseffecten kunnen pas worden berekend op basis van die regels.

Voor het verblijfsverbod geldt het volgende. De maatregelen bieden de mogelijkheid aan de openbaar vervoerbedrijven om verblijfsverboden op te leggen. Deze wijziging heeft geen bedrijfs- en markteffecten voor de openbaar vervoerbedrijven. Een verblijfsverbod is onderdeel van de totale veiligheidsstrategie. Omdat alle vervoerders dezelfde instrumenten kunnen toepassen heeft de wijziging geen invloed op de concurrentiepositie ten aanzien van openbaar vervoer.

11. Adviezen

11.1 Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid

Er zijn handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoetsen (HUF-toetsen) ontvangen van ProRail, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa, thans de Autoriteit Consument en Markt), het Openbaar Ministerie (OM), de N.V. Nederlandse Spoorwegen (NS), HTM Personenvervoer N.V. (HTM), het GVB Amsterdam (GVB), Syntus, Veolia Transport, RET en EBS Public Transportation B.V.

ProRail maakt in haar toets inhoudelijke opmerkingen bij de onderdelen met betrekking tot het omgevingsregime, het wetsvoorstel lokaal spoor, de verbijzondering van exameneisen voor machinisten op hoofdspoorwegen bij gebruik van licht spoormaterieel, het testen van hoofdspoorweginfrastructuur en handhaving op het vergunningenregime. De opmerkingen over het testen van hoofdspoorweginfrastructuur zijn aanleiding geweest tot aanpassing van het wetsvoorstel door het opnemen van een mogelijkheid tot het verlenen van ontheffing. Met betrekking tot de opmerkingen over handhaving van het vergunningenregime is in de toelichting verduidelijkt dat thans wordt

gekozen voor bestuursrechtelijke handhaving. Voorts hebben diverse overige en redactionele opmerkingen op onderdelen geleid tot verbeteringen en verduidelijkingen van het wetsvoorstel en de toelichting.

De ILT maakt in haar toets inhoudelijke opmerkingen bij de exameneisen voor machinisten, het overgangsrecht voor bijzonder spoor, het testen van hoofdspoorweginfrastructuur, bestuursrechtelijk toezicht en handhaving, het overgangsrecht algemeen, de aanwijzing van de toezichthouder bijzonder spoor en over onderhoudswerkplaatsen. De opmerkingen over de exameneisen voor machinisten geven aanleiding om de mogelijkheid van een ministeriële regeling te benutten. Voorts geven deze opmerkingen aanleiding om de mogelijkheden van handhaving van artikel 54a Spoorwegwet aan te scherpen met de bevoegdheid tot oplegging van een bestuurlijke boete. De opmerkingen met betrekking tot het testen van hoofdspoorweginfrastructuur zijn identiek aan die van ProRail en hebben geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. Ook de opmerkingen over het overgangsrecht hebben geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. De opmerkingen over de taak van de NMa (thans: ACM) ten aanzien van bijzonder spoor zijn verwerkt. Tot slot hebben de opmerkingen over de onderhoudswerkplaatsen niet geleid tot aanpassing van de wet op dit moment, maar wel tot een nadere beoordeling op kortere termijn. Voorts zijn diverse kleinere en redactionele opmerkingen verwerkt.

De ACM plaatst twee opmerkingen. Ten eerste over de taak ten aanzien van bijzonder spoor. De taak van de ACM is beperkt tot mededingingsrechtelijke aangelegenheden. Het wetsvoorstel is in die zin verduidelijkt. Voorts plaatst de ACM opmerkingen bij de bepalingen betreffende toepasselijke Europese regelgeving. Dit heeft geleid tot een nadere verduidelijking van de toelichting.

De NS maakt in haar toets opmerkingen over het verblijfsverbod in algemene zin en in relatie tot enerzijds het Algemeen Reglement Vervoer (ARV) en anderzijds in relatie tot besloten vervoer per spoor. De Wp2000 is niet van toepassing op het besloten spoorvervoer. Voor dit vervoer gelden in beginsel de afspraken die partijen (zelf) maken. Als er geen afspraken zijn gemaakt, gelden voor de gedragingen van de reizigers in of rond openbaar vervoervoorzieningen in ieder geval de in dit wetsvoorstel opgenomen bepaling(en) van de Wp2000 betreffende een ieder. Daarbij is voor wat betreft de handhaving van de orde, rust, veiligheid of een goede bedrijfsgang een uniforme en duidelijke toepassing van de bepalingen van de Wp2000 wenselijk. Artikel 2, tweede lid, van de Wp2000 biedt de mogelijkheid om bij AMvB het toepassingsbereik van de Wp2000 te verruimen tot besloten spoorvervoer. Deze mogelijkheid zal ik nader onderzoeken.
Voorts plaatst de NS kanttekeningen bij de onderwerpen omgevingsregime en sanctionering. Ten aanzien van dit laatste is in de toelichting verduidelijkt dat bestuursrechtelijke handhaving uitgangspunt is en dubbele bestraffing (bestuursrechtelijk en strafrechtelijke boete) niet aan de orde is.

Voor wat betreft de uitvoerings- en handhavingsaspecten van het verblijfsverbod zijn opmerkingen ontvangen van het OM en van diverse vervoerders. De opmerkingen van het OM hebben geleid tot enkele verduidelijkingen in de wettekst en in de toelichting. De in het merendeel positieve reacties van de vervoerders op dit onderdeel geven geen aanleiding tot wijzigingen van het wetsvoorstel.

11.2 Overige reacties

Een ontwerp van dit wetsvoorstel is gedurende de periode van 12 april tot en met 10 mei 2013 voor commentaar voorgelegd aan de directie Participatie i.o. (voorheen: het Overleg Infrastructuur en Milieu (OIM)) waarin de reguliere overleginstanties op het terrein van de spoorwetgeving zijn vertegenwoordigd.
Van de zijde van de volgende geledingen zijn reacties ontvangen: Stichting RailAlert, Connexxion, Historisch Railvervoer Nederland, NS Spooraansluitingen B.V. en NS Reizigers. De ingekomen reacties ondersteunen het wetsvoorstel. Verzocht wordt om in het vervolgstadium op onderdelen ook betrokken te kunnen zijn bij inhoudelijke onderwerpen van de op dit wetsvoorstel gebaseerde uitvoeringsregeling. Dit kan gaarne worden toegezegd.
In de ingekomen reacties worden nog enkele specifieke onderwerpen aan de orde gesteld waar, op de hoofdlijnen, in navolgende wordt ingegaan.

Bijzondere spoorwegen en omgevingsregime

Historisch Railvervoer Nederland, NS Spooraansluitingen B.V. en NS Reizigers wijzen op de wenselijkheid om ten aanzien van bijzondere spoorwegen te voorzien in een aanvullend publiekrechtelijk omgevingsregime. In de reacties wordt op dit punt gepleit voor overeenkomstige toepassing van het omgevingsregime zoals dat omtrent de hoofdspoorwegen is vastgelegd in het publiekrechtelijke vergunningen- en voorschriftenregime van artikel 19 van de Spoorwegwet.
Gelet op de aard van de hoofdspoorwegen is in artikel 19 inderdaad voorzien in een met die aard van de spoorwegen corresponderend ingrijpend publiekrechtelijk omgevingsregime. Op de noodzaak en achtergrond van dit omgevingsregime betreffende de hoofdspoorwegen is uitvoerig ingegaan in

paragraaf 3 van deze memorie van toelichting. Voor een dergelijk ingrijpend omgevingsregime bestaat voor bijzondere spoorwegen geen noodzaak. Dit betekent niet dat het kabinet voor bijzondere spoorwegen niet ook een zekere bescherming zou willen regelen in de op het nieuwe artikel 94 gebaseerde algemene maatregel van bestuur (regels over bijzondere spoorwegen), die thans wordt voorbereid. De nadere uitwerking van dit punt zal, kijkend ook naar de huidige regelgeving, onderwerp zijn van consultatie met de sector tijdens de voorbereiding van deze maatregel. Uitgangspunt hierbij is wel dat regelgeving slechts plaatsvindt als dit uit hoofde van het veilig gebruik van de bijzondere spoorweg noodzakelijk is. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de juridische redactie van het nieuwe artikel 94 nadere regeling van dat onderwerp toelaat.

Aanrakingsvlak bijzonder spoor en hoofdspoor

Historisch Railvervoer Nederland, NS Spooraansluitingen B.V. en NS Reizigers vragen nadere aandacht voor een goede uitvoering van het van toepassing zijnde regime in 'het aanrakingsvlak' van bijzondere spoorwegen en hoofdspoorwegen.
Hierover zij opgemerkt dat een bepaald spoorgedeelte op grond van de Spoorwegwet op een bepaald peilmoment moet worden gekwalificeerd als óf hoofdspoor, óf bijzonder spoor óf lokaal spoor. Een spoorgedeelte kan op een bepaald peilmoment dus niet verschillende kwalificaties bezitten. Het op dat spoorgedeelte toe te passen regime volgt in beginsel uit de kwalificatie van dat spoor. Waar verantwoord en mogelijk kunnen in bepaalde situaties ontheffingen of meer generieke vrijstellingen worden gegeven. De ILT is op dit onderdeel de verantwoordelijke uitvoeringsinstantie, die in dat kader zorgdraagt voor een heldere en kenbare uitvoeringspraktijk. De regelgeving van de Spoorwegwet is zodanig ingericht dat de basis voor eventuele ontheffingen of vrijstellingsregelingen op overzichtelijke wijze is gepositioneerd.

Verblijfsverbod (artikel II wetsvoorstel) en besloten (charter)vervoer

NS Reizigers is van mening dat de Wp2000 niet van toepassing is op besloten (charter)vervoer per trein zodat ook het voorgestelde verblijfsverbod voor dergelijk besloten vervoer buiten de reikwijdte van de Wp2000 valt. NS Reizigers vraagt voor dit onderwerp nadere aandacht.
Aan dit onderwerp is reeds uitvoerig aandacht besteed in paragraaf 11.1 van de memorie van toelichting. Aangegeven is onder meer dat artikel 2, tweede lid, van de Wp2000 de mogelijkheid biedt om bij AMvB het toepassingsbereik van de Wp2000 te verruimen tot besloten spoorvervoer. Die mogelijkheid wordt nader onderzocht.

De genoemde instanties hebben voorts nog enkele suggesties gedaan over onder meer een verduidelijking van het voorgestelde artikel 19, zevende lid, en een verduidelijking van de verhouding tussen de bestuursrechtelijke handhaving en strafrechtelijke handhaving. Hieraan is gevolg gegeven. Voor het overige zijn nog enkele meer technische vragen gesteld. Correctheidshalve zal hierover, door tussenkomst van de genoemde directie Participatie i.o. (voorheen: OIM), nog afzonderlijk aan de betrokken instantie worden teruggekoppeld.

II. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdelen A en S (artikelen 1 en 37 van de Spoorwegwet)

Bijzondere spoorwegen zijn de spoorwegen die niet als hoofdspoorweg of lokale spoorweg zijn aangewezen. Voorgesteld wordt deze definitie op te nemen in artikel 1. Zoals in het algemeen deel reeds toegelicht, vormen bijzondere spoorwegen een restcategorie. De wijziging van artikel 1 geeft hieraan uitdrukking. De Wet lokaal spoor die thans in voorbereiding is, en twee jaar na publicatie van die wet in werking zal treden, wijzigt reeds artikel 2 van de Spoorwegwet waardoor een definitie van bijzondere spoorwegen uit artikel 2 Spoorwegwet verdwijnt. Onderhavige wijziging van artikel 1 sluit daarop aan.

Het begrip houder in de Spoorwegwet is verduidelijkt door in artikel 1 een definitie op te nemen. In plaats van in verschillende artikelen te verwijzen naar het begrip in de interoperabiliteitsrichtlijn,[30] zoals in artikel 37, achtste lid, wordt nu de omschrijving die de richtlijn hanteert, overgenomen. Door het begrip in artikel 1 op te nemen is het niet nodig in andere artikelen waar het woord voorkomt naar de omschrijving te verwijzen; het geldt voor de hele wet en de daarop berustende bepalingen. De begripsomschrijving in artikel 37, achtste lid, is overbodig geworden en komt daarom te vervallen.

[30] Richtlijn 2008/57/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Gemeenschap (PbEU, 2008, L 191).

Voor de overige wijzigingen in artikel 37 wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting in paragraaf 8.

Artikel I, onderdelen B, onder 1, C, D en E (artikel 8, vierde lid (nieuw), artikel 9, zesde lid (nieuw), artikel 12 en 13 van de Spoorwegwet)

De beheerder, thans ProRail, mag nieuwe, vernieuwde of verbeterde hoofdspoorweginfrastructuur slechts in dienst stellen nadat Onze Minister daarvoor een vergunning voor indienststelling heeft verleend. De werkzaamheden, het testen en het rijden in proefbedrijf vinden in beginsel plaats op buiten dienst gesteld spoor. Nieuwe infrastructuur zal (in proefbedrijf) getest moeten worden in samenhang met reeds in dienst gestelde bestaande infrastructuur. In die situatie geldt echter het verbod van artikel 8, eerste lid, omdat voor die nieuwe hoofdspoorweginfrastructuur nog geen vergunning is verleend tot indienststelling.

Daarnaast probeert de beheerder bij verbetering en vernieuwing van bestaande hoofdspoorweginfrastructuur te zorgen dat 'de winkel zoveel mogelijk open blijft'. Dit betekent dat buitendienststellingen zo kort mogelijk moeten duren. Na de werkzaamheden tot vernieuwing of verbetering en na het succesvol testen of proefdraaien wordt het spoor zo snel mogelijk weer in dienst en in commerciële exploitatie genomen. Hierbij komt het vaak voor dat de formele afwikkeling van het veiligheidsdossier na de succesvolle testen nog enige tijd in beslag neemt. Zo zullen keuringsinstanties de laatste testresultaten nog moeten verwerken en rapporteren. Ook in deze situaties (zowel bij het testen als in de fase van formele afwikkeling) geldt een verbod (artikel 9, eerste lid), omdat voor die vernieuwde of verbeterde hoofdspoorweginfrastructuur nog geen vergunning is verleend tot indienststelling.

Het is in alle voornoemde gevallen, zulks ter beoordeling van de ILT, echter veelal wel mogelijk om onder voorwaarden veilig in dienst te gaan op basis van het bijna complete dossier en de bij de ILT bekende testresultaten. Dit sluit aan bij de tot op heden bestaande praktijk van ProRail en de ILT. Op uitdrukkelijk verzoek van zowel ProRail als de ILT wordt deze ontheffingsmogelijkheid thans, binnen de ruimte die richtlijn 2008/57/EU hiertoe biedt, in de wetgeving opgenomen. De ILT kan zo nodig de ontheffing onder beperkingen (naar tijd en plaats) of onder voorschriften (bv. veiligheidsvoorschriften) verlenen. Het overtreden van voorschriften kan worden gesanctioneerd met een bestuurlijke boete. Zie hiertoe de toelichting op artikel I, onderdelen P, onder 2, en DD.
De aanpassingen van de artikelen 12 en 13 zijn technisch van aard.

Artikel I, onderdelen B, onder 2, en R (artikel 8, zesde lid, en artikel 36, eerste, vierde, tiende en elfde lid, van de Spoorwegwet)

Het aangepaste artikel 36, eerste lid, bevat een ontheffingsmogelijkheid. Dit is nader toegelicht in het algemeen deel, paragraaf 7.

In de artikelen 8 en 36, tiende en elfde lid (nieuw), is daarnaast, in lijn met de Aanwijzingen voor de regelgeving, het begrip 'voorwaarden' vervangen door 'voorschriften'. Bij beschikkingen met verplichtingen voor een belanghebbende is namelijk sprake van voorschriften. Daarnaast is mogelijk gemaakt dat deze eventuele voorschriften en beperkingen niet langer enkel in een ministeriële regeling neergelegd worden, maar ook in de beschikking zelf. Daardoor is meer maatwerk mogelijk.

Voorts wordt voorgesteld aan artikel 36, tiende lid (nieuw), de zinsnede toe te voegen dat een ontheffing op grond van artikel 36 slechts verleend wordt na de beheerder te hebben gehoord. Dit is in lijn met het derde lid van artikel 36, waar de beheerder ook wordt gehoord voorafgaand aan de verlening van de vergunning voor indienststelling.

Artikel I, onderdelen F, G, I, P, Z, onder 1, AA, BB, (de artikelen 16, 16b, 33, 55 en 57 en de opschriften van paragraaf 4 van hoofdstuk 2 en van hoofdstuk 4 van de Spoorwegwet)

De wijzigingen in deze artikelen betreffen terminologische aanpassingen in verband met de consistentie van de wet. In de wet van 19 april 2012[31] (eerste tranche) zijn de definities van hoofdspoorweg en hoofdspoorweginfrastructuur al geïntroduceerd, maar dit blijkt nog niet overal consistent te zijn doorgevoerd. Dit wordt met dit voorstel hersteld.

Artikel I, onderdeel H (artikel 16a van de Spoorwegwet)

Zowel artikel 9, eerste als tweede lid, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn (richtlijn 2004/49/EG)

[31] Wet van 19 april 2012 tot wijziging van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 in verband met de uitvoering van het kabinetsstandpunt 'Spoor in beweging' (Stb.213).

bevatten eisen voor het veiligheidsbeheersysteem. De voorgestelde wijziging borgt dat niet alleen aan de eisen genoemd in het tweede lid, maar ook aan de eisen van het eerste en derde lid van artikel 9 wordt voldaan.

Het nieuwe vijfde lid is toegevoegd om expliciet te benadrukken dat het veiligheidsbeheersysteem (VBS) niet alleen dient als voorwaarde voor vergunningverlening, maar ook daarna bij de taakuitoefening moet worden toegepast. Hiermee wordt aangesloten bij de Europese Verordening inzake een gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor het toezicht door de nationale veiligheidsinstanties na de afgifte van een veiligheidscertificaat of veiligheidsvergunning (Verordening (EU) nr. 1077/2012 van de Commissie van 16 november 2012), die uit gaat van een wettelijke verplichting voor de infrastructuurbeheerder om het VBS te gebruiken voor de beheersing van alle uit hun activiteiten voortvloeiende risico's. Bij de formulering van het nieuwe vijfde lid is dan ook zoveel mogelijk aangesloten bij de formulering die is gehanteerd in de Verordening.
De ILT zal op de naleving van dit nieuwe vijfde lid toezicht houden overeenkomstig de Spoorwegveiligheidsrichtlijn. Op grond van deze richtlijn worden verschillende gemeenschappelijke veiligheidsmethoden vastgesteld, zowel met betrekking tot de wijze waarop de infrastructuurbeheerder intern toezicht op het eigen VBS houdt als de wijze van toezicht door de nationale veiligheidsinstantie. Uit de verordening volgt dat de ILT een toezichtsstrategie opstelt. Een andere gemeenschappelijke veiligheidsmethode, vastgelegd in Verordening (EU) nr. 1169/2010 van de Commissie van 10 december 2010, legt voorts een aantal toezichtsprincipes vast. In dit kader wordt er voorts op gewezen dat de Spoorwegveiligheidsrichtlijn uit gaat van een voortdurende verbetering van de veiligheid, waar redelijkerwijs mogelijk, als ook van een verantwoordelijkheid van de infrastructuurbeheerder en de spoorwegonderneming voor de veiligheid. Door toepassing van genoemde EU-verordeningen en de daarin op basis van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn vastgestelde veiligheidsmethoden, zullen die uitgangspunten ook de insteek voor het toezicht door de ILT vormen.

Artikel I, onderdeel I (artikel 16b van de Spoorwegwet)

Lidstaten moeten er op toezien dat een infrastructuurregister gepubliceerd en geactualiseerd wordt overeenkomstig de eisen van artikel 35 van richtlijn 2008/57/EG[32] (hierna: de interoperabiliteitsrichtlijn) en de krachtens dat artikel opgestelde specificaties. Thans zijn deze vastgelegd in het uitvoeringsbesluit van de Commissie van 15 september 2011 inzake de gemeenschappelijke specificaties van het register van de spoorweginfrastructuur (2011/633/EU). In de Spoorwegwet is de verplichting tot het houden van het register reeds geregeld.

Door de voorgestelde wijziging van het woord 'infrastructuurvoorzieningen' in 'spoorweginfrastructuur' wordt beter aangesloten bij het gehanteerde begrip in voornoemd besluit. In artikel 16b is daarmee als hoofdregel de verplichting opgenomen voor een beheerder om een register van de spoorweginfrastructuur te houden.

Met het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 16 vastgelegd dat dit register gehouden en gepubliceerd moet worden overeenkomstig bij ministeriële regeling te bepalen regels. Het voornoemde uitvoeringsbesluit bevat over zowel het houden van het register als het publiceren daarvan namelijk verschillende regels. Bij ministeriële regeling kunnen die regels worden gevolgd en waar nodig worden aangevuld. De EU-regelgeving verplicht bijvoorbeeld lidstaten slechts tot het opnemen van de gegevens van de spoorwegen die behoren tot het TEN-T-netwerk. Die beperkte toepassing van het register is uitgangspunt, maar zonodig kan die toepassing bij ministeriële regeling worden uitgebreid tot alle of nader te duiden hoofdspoorwegen. Daarmee wordt aangesloten bij het binnen Europa gekozen groeimodel voor invoering van Europese spoorregelgeving. Daarnaast kan gedacht worden aan de keuze voor de lidstaat om de infrastructuurbeheerder ook te verplichten contextspecifieke gegevens te publiceren. In die regeling kan ook worden aangegeven voor wie die publicatie moet gelden. Dit zal zich in beginsel beperken tot de professionele actoren uit de spoorsector.

De voorgestelde wijziging van de Spoorwegwet maakt de in de beheerconcessie van ProRail opgenomen verplichting en nadere regels over het register van infrastructuurvoorzieningen (artikel 12a van die beheerconcessie) overbodig.

Artikel I, onderdeel J (artikel 17 van de Spoorwegwet)

Artikel 17 hanteert het begrip prestatie-indicatoren, terwijl het begrip prestaties de lading beter dekt. Indicatoren zijn nodig om prestaties meetbaar te maken. Het woord prestatie-indicatoren suggereert dan ook onterecht dat de genoemde prestaties in artikel 17 meetbaar zijn. De voorgestelde wijziging

[32] Richtlijn 2008/57/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Gemeenschap.

van dit artikel herstelt die omissie. Dat biedt ook de basis voor een verduidelijking van de beheerconcessie zoals die nu aan ProRail is verleend, waar juist wel prestatie-indicatoren zijn beschreven om de prestaties uit de Spoorwegwet meetbaar te maken. Na wijziging van die beheerconcessie is dan niet meer het verwarrende begrip 'nadere' prestatie-indicatoren nodig.

Artikel I, onderdeel K (artikel 19 van de Spoorwegwet)

Dit onderdeel strekt tot een herziening van artikel 19, hetgeen leidt tot een vereenvoudiging van het in dat artikel bedoelde vergunningenregime.
De voorgestelde aanpassing van het eerste lid van dat artikel beoogt het belang dat deze vergunning op basis van artikel 19 dient, te verduidelijken. Dat stelt buiten twijfel dat met het vergunningenregime niet minder, maar ook niet meer is beoogd dan het ondersteunen van het belang van de fysieke integriteit van de hoofdspoorwegen en het belang van een veilig en ongestoord gebruik daarvan.

Het voorgestelde nieuwe zesde lid spreekt van 'bestuursorganen en andere instanties'. Met 'andere instanties' wordt in dit geval, onder andere, ProRail bedoeld.

De voorgestelde nieuwe tweede, vierde, vijfde en zesde leden bieden de grondslag voor de vaststelling van de situaties waarin, binnen de in het eerste lid bedoelde en door het derde lid begrensde algemene reikwijdte van het vergunningenregime, van de vergunningplicht kan worden afgezien dan wel voor het – naast of in plaats van de vergunning – stellen van algemene regels.

Het derde lid betreft de aanduiding van de meer generieke situaties waarin de vergunningplicht niet van toepassing is. Dat is het geval bij het uitvoeren van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. Dit is een continuering van de huidige situatie.

Het voorgestelde nieuwe zevende lid biedt een grondslag voor het kunnen voorzien in passend overgangsrecht in onder meer de te verwachten situaties waarin voor betrokkenen op enig moment een omschakeling aan orde is van de huidige vergunningplicht naar algemene regels. Het is naar verwachting aan de orde om dit overgangsrecht verschillend vast te stellen al naar gelang de verschillende categorieën van situaties. Gelet op dit belang van 'maatwerk' is afgezien van fixatie van 'ruw' overgangsrecht in de wet zelf.

Het ligt in de bedoeling om die uitvoeringsregels te bundelen in één overzichtelijk uitvoeringsbesluit en één uitvoeringsregeling.

Het algemeen deel van de toelichting bevat in paragraaf 3 een uitgebreide toelichting, waarin reeds uitvoerig op de achtergrond en inhoud van de herziening van artikel 19 is ingegaan.

Artikel I, onderdelen L, M en N (intrekking van de artikelen 20, 21 en 23, alsmede aanpassing van artikel 22 van de Spoorwegwet)

De onderwerpen van de bestaande artikelen 20, 21 en 23 van de Spoorwegwet zijn meegenomen in het herziene artikel 19 en de daarop te baseren uitvoeringsregelgeving. Daarmee kunnen deze artikelen vervallen. Het bestaande artikel 22 wordt op een enkel onderdeel nader afgestemd op het herziene artikel 19.

Artikel I, onderdeel O (artikel 26 van de Spoorwegwet)

Artikel I, onderdeel M, bevat een verduidelijking in het kader van de uitvoering van Verordening (EG) Nr 1371/2007 van het Europese Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer (PbEU 2007, L 315). Dit is nader toegelicht in paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel I, onderdeel P, onder 2, en onderdeel DD (vervallen artikel 33, vijfde lid, en artikel 74a van de Spoorwegwet)

Mede in verband met een goede uitvoering van EU-regelgeving is op diverse onderdelen in de Spoorwegwet sprake van vergunning- of ontheffingverlening en is een mogelijkheid tot het verlenen van een vrijstelling. Meestal is het mogelijk daaraan voorschriften te verbinden. In deze nieuwe paragraaf van het hoofdstuk over handhaving (artikel 74a) wordt op overzichtelijke wijze voor al die situaties geregeld dat het verboden is te handelen in strijd met deze voorschriften. Het verbod in artikel 33, vijfde lid, vormt hiermee een doublure en kan komen te vervallen. In artikel 77 is overtreding van het verbod beboetbaar gesteld voor alle gevallen.

Artikel I, onderdeel Q (artikel 34 van de Spoorwegwet)

Bij de Wet van 19 april 2012 tot wijziging van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 in verband met de uitvoering van het kabinetsstandpunt 'Spoor in beweging' (Stb.213) zijn in artikel 33 enkele leden vervallen en andere vernummerd. Dit is abusievelijk niet goed doorgevoerd in artikel 34. Dit wordt in dit onderdeel hersteld.

Artikel I, onderdeel S (artikel 37 van de Spoorwegwet)

Artikel 33 van de interoperabiliteitsrichtlijn (richtlijn 2008/57/EG) is verdergaand geïmplementeerd dan nodig. In de nieuwe redactie van artikel 37 van de Spoorwegwet is het verbod opgenomen voor een spoorwegonderneming om gebruik te maken van de hoofdspoorweginfrastructuur met een voertuig dat niet in het register is ingeschreven. Artikel 33 van de interoperabiliteitsrichtlijn verplicht slechts tot inschrijving van op zijn grondgebied goedgekeurde voertuigen. Die voertuigen waar een (tijdelijke) ontheffing voor wordt verleend, omdat deze geen een vergunning voor indienststelling zullen verkrijgen, hoeven daarom niet in het register te worden ingeschreven. Onderhavige wijziging voorziet hierin.

Artikel I, onderdeel U (artikel 48 van de Spoorwegwet)

Het vierde lid van artikel 48 van de Spoorwegwet verwijst naar het niet bestaande onderdeel c van het tweede lid van dat artikel. Dit wijzigingsartikel herstelt deze onvolkomenheid.

Artikel I, onderdeel V (artikel 50 van de Spoorwegwet)

Het vierde lid vormt de juridische grondslag voor het stellen van nadere regels met betrekking tot beoordelingen door de minister, verklaringen van medische en psychologische geschiktheid en erkenningen van keuringsinstituten. De voorgestelde wijziging van het vierde lid betreft vooral een redactionele aanpassing en verduidelijkt dat de te stellen nadere regels zien op de aanvraag, afgifte en geldigheid van bedoelde beoordelingen, verklaringen en erkenningen.

Artikel I, onderdeel W (artikel 51c van de Spoorwegwet)

De minister geeft ingevolge de artikelen 50, eerste en tweede lid, en 51a, vierde lid, een beoordeling af aan degene die bij een door de minister afgenomen onderzoek voldoet aan de vastgestelde kennis- en bekwaamheidseisen. Met het eerste lid van dit nieuwe artikel wordt vastgesteld dat de minister bij het onderzoek gebruik maakt van erkende examinatoren. Examinatoren hebben vooral een rol bij het beoordelen van het praktijkexamen. Ingevolge het tweede lid houdt de minister een register van erkende examinatoren. Dit register is voor een ieder te raadplegen. Het derde lid vormt de grondslag voor het stellen van regels over de aanvraag, afgifte en geldigheid van de erkenning van examinatoren. Beoogd wordt om bij de te stellen regels aan te sluiten bij de Europese regelgeving op dit gebied.

Artikel I, onderdeel X (artikel 52 van de Spoorwegwet)

Dit onderdeel brengt artikel 52 in lijn met hetgeen thans wordt beoogd en dat is het stellen van regels aan personeelstellers, zijnde organisaties die personen met een veiligheidsfunctie beschikbaar stellen zonder zelf spoorwegonderneming te zijn. Het artikel wordt gewijzigd, omdat de huidige formulering van het artikel is gericht op spoorwegondernemingen. De personeelstellers zijn echter degenen onder wier gezag binnen het hoofdspoorwegverkeerssysteem een veiligheidsfunctie wordt uitgeoefend. Evenals bij spoorwegondernemingen, die als houder van een veiligheidscertificaat reeds een adequaat veiligheidsbeheersysteem dienen toe te passen, is het gewenst dat ook aan personeelstellers omwille van de veiligheid eisen kunnen worden gesteld aan de bedrijfsvoering en de organisatiestructuur. Op deze wijze zijn ook personeelstellers er verantwoordelijk voor dat hun personeel met het oog op het behouden van hun geschiktheid, kennis en bekwaamheid voor de desbetreffende functie de noodzakelijke praktijkervaring hebben en de noodzakelijke scholing, opleiding en studie volgen.

Artikel I, onderdeel Y (invoeging van artikel 54a in de Spoorwegwet)

Het voorgestelde artikel 54a bevat een nieuwe bevoegdheid. De Minister van Infrastructuur en Milieu kan in bepaalde gevallen individueel ontheffing of generiek vrijstelling verlenen van de aan machinisten gestelde eisen bij of krachtens paragraaf 5 van de Spoorwegwet. Het gaat hierbij om de in artikel 2, derde lid, van de machinistenrichtlijn (richtlijn 2007/59/EG) genoemde gevallen waarin ontheffing of vrijstelling mogelijk is. Paragraaf 6 van het algemeen deel bevat reeds een nadere toelichting.

Artikel I, onderdeel CC en EE (artikel 70 en 76, tweede lid, van de Spoorwegwet)

De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) (voorheen: Nederlandse Mededingingsautoriteit) is reeds op basis van artikel 70 van de Spoorwegwet bevoegd voor het toezicht op de naleving van de mededingingsrechtelijke voorschriften in die wet. Artikel 76 ziet op de bevoegdheid van ACM om bestuursrechtelijke sancties op bepaalde mededingingsrechtelijke overtredingen op te leggen. Artikel 95 zal door wijzigingen in dit wetsvoorstel niet langer een mededingingsrechtelijke inhoud hebben. Verwijzingen naar artikel 95 wordt daarom zowel uit artikel 70 als uit artikel 76 geschrapt. Mededingingsrechtelijke aspecten die bijzonder spoor raken (op termijn ook die regels die verband houden met de implementatie van richtlijn 2012/34/EU) zullen worden geregeld via de artikelen 67 en 68 van de Spoorwegwet. De toezichts- en handhavingsbevoegdheden van ACM op grond van die artikelen blijven intact. Voor een verdere toelichting op bijzondere spoorwegen zij verwezen naar de toelichting bij de artikelen 94 en 95 en hoofdstuk 4 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel I, onderdelen FF en GG (artikelen 77 en 87 van de Spoorwegwet)

Ingevolge artikel 69 van de wet wijst de Minister van Infrastructuur en Milieu de personen aan die toezicht houden op de naleving van de Spoorwegwet. In de meeste gevallen zijn dit ambtenaren van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Voor het toezicht op de naleving van de lagere regelgeving inzake bijzondere spoorwegen zal dit in beginsel niet anders zijn. Ingevolge artikel 76, eerste lid, van de wet kan handhaving plaatsvinden met een last onder dwangsom, ook ter handhaving van de ingevolge de artikel 94 en 95 van de wet vastgestelde voorschriften.

De voorgestelde wijziging van de artikelen 77 en 87 van de wet maakt het mogelijk bij of krachtens algemene maatregel van bestuur per overtreding te bepalen of een overtreding met een bestuurlijke boete of juist met een strafrechtelijke sanctie (waarbij hechtenis denkbaar is) wordt gesanctioneerd.

Bij de keuze voor een sanctiestelsel is in de eerste plaats bepalend of er sprake is van een open of besloten context. In een besloten context is er in het kader van de uitvoering van de wet een rechtstreekse verbinding tussen een overheidsorgaan en de burger of het bedrijf. Binnen zo'n besloten context kan de overheid gericht toezicht houden op de naleving van de wet door burgers en bedrijven. De toezichthouder kent de doelgroep en omgekeerd kent de doelgroep de toezichthouder. In de besloten context bestaat er een voorkeur voor bestuursrechtelijke sanctionering. Bij een open context is sprake van een niet of niet duidelijk afgebakende doelgroep en het ontbreken van rechtstreekse verbindingen. Bij een open context bestaat er een voorkeur voor strafrechtelijke sanctionering. De regels voor bijzondere spoorwegen hebben vooral betrekking op de besloten context, maar kennen – in beperkte mate – ook een open context. Daarom wordt voor veel wettelijke voorschriften in de artikelen 77 en 87 zowel voorzien in bestuursrechtelijke als in strafrechtelijke sanctionering. Daardoor is vervolgens een keuze voor een van beide instrumenten in de lagere regelgeving noodzakelijk.

Artikel I, onderdeel HH (artikel 93 Spoorwegwet)

In dit artikel wordt het begrip 'aanwijzing' vervangen door het begrip 'erkenning'. 'Erkenning' sluit beter aan bij waar het in artikel 93 om gaat, namelijk de vaststelling bij beschikking dat een instelling aan bepaalde eisen voldoet. Bovendien is artikel 93 aldus in lijn met de rest van de wet, waarin bij vergelijkbare beschikkingen telkens de term erkenning wordt gebruikt.

Artikel I, onderdeel II (artikelen 94 en 95 van de Spoorwegwet)

De voorgestelde wijziging van artikel 94 betreft een zodanige aanpassing van het artikel dat de opsomming van mogelijk te regelen onderwerpen niet langer limitatief is. Bijzondere spoorwegen worden als zodanig niet aangewezen en vormen het sluitstuk van de driedeling hoofdspoorwegen, lokale en bijzondere spoorwegen. Daardoor kunnen ook sporen waarvoor weinig regels nodig zijn tot bijzondere spoorwegen worden gerekend. Nieuw is de basis om in de algemene maatregel van bestuur voorschriften over afzonderlijke categorieën van bijzondere spoorwegen vast te stellen. Indeling in categorieën heeft als voordeel dat er categorieën kunnen zijn waarover minder of zelfs geen regels worden gesteld. De laatste wijziging betreft het al dan niet onverkort van toepassing zijn van enkele bepalingen in de Spoorwegwet. In lijn met het voorgaande kunnen bepaalde categorieën aan het systeem van de Spoorwegwet worden onttrokken. Dit kan ook betekenen dat zo nodig – gegeven de specifieke context – andere definities gehanteerd kunnen worden dan in de Spoorwegwet.

Artikel 95 voorziet in een afstemming van de lagere regelgeving op de relevante Europese regelgeving.

Voor de achtergronden en nadere toelichting op de artikelen 94 en 95 wordt verwezen naar paragraaf 4 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel I, onderdeel JJ (artikel 96 van de Spoorwegwet)

Ter verduidelijking dat artikel 96 niet geldt voor bijzondere spoorwegen, is artikel 96 aangepast door toevoeging van de zinsnede 'Voor zover het hoofdspoorwegen betreft'.

Artikel I, onderdeel KK (artikel 103 van de Spoorwegwet)

Na de totstandkoming van de huidige Spoorwegwet is aan de oude Spoorwegwet bij artikel 40 van de Wet kabelbaaninstallaties een citeertitel toegekend aan die oude wet, te weten 'Spoorwegwet 1875'. Deze citeertitel wordt nu ook in artikel 103 doorgevoerd. Dit was abusievelijk vergeten bij de Wet kabelbaaninstallaties.

Artikel I, onderdeel LL (artikel 116 van de Spoorwegwet)

Artikel 116 van de Spoorwegwet is alleen voor wat betreft onderdeel b in werking getreden. Het Algemeen Reglement Vervoer is daardoor rechtstreeks gebaseerd op de Spoorwegwet. Dit besluit is door de introductie van het verblijfsverbod in de Wp2000 overbodig geworden, waardoor deze omhangbepaling kan komen te vervallen en daarmee vervalt van rechtswege het Algemeen Reglement Vervoer.

De overige onderdelen van artikel 116 zijn nooit in werking getreden. Met andere woorden deze besluiten zijn in stand gebleven. Bij de modernisering door de nieuwe regelgeving voor lokale en bijzondere spoorwegen kunnen de genoemde besluiten komen te vervallen. De in die besluiten vervatte regels zullen uiteindelijk niet gaan gelden zoals in 2005 bedoeld, maar gemoderniseerd, voor zover dit noodzakelijk is geacht. Die regels worden ondergebracht in de regelgeving die ziet op lokale en bijzondere spoorwegen.

Juridisch betekent dit het volgende. Op het tijdstip dat de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 94 en 95 in werking treden, wordt ook toepassing gegeven aan artikel 103 van de Spoorwegwet. De in artikel 103 opgenomen wetten worden dan ingetrokken. Hierdoor verdwijnt de grondslag van diverse besluiten, waardoor die van rechtswege komen te vervallen. Naast het Algemeen Reglement Vervoer gaat het om het Metroreglement, het Reglement dienst hoofd- en lokaalspoorwegen (RDHL), het Reglement op de Raccordementen 1966 en het reglement ter voorkoming van aantasting van metalen voorwerpen in den bodem door zwerfstroomen, afkomstig van de spoorstaven en electrische spoor- en tramwegen als bedoeld in de wet van 1 november 1924 (Stb. 498), het Tramwegreglement en het Besluit spoorwegbruggen.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het RDHL ook is gebaseerd op artikel II van de Overgangsbepalingen van de wet van 13 juli 1907 (Stb. 193), welke grondslag niet komt te vervallen door inwerkingtreding van artikel 103. Deze overgangsregeling wordt geacht te zijn uitgewerkt, voor zover die niet zou zijn ingetrokken. Het RDHL is daarmee dus volledig komen te vervallen vanaf inwerkingtreding van artikel 103 van de Spoorwegwet.

Artikel I, onderdeel MM (artikel 122 van de Spoorwegwet)

Met ingang van 1 april 2012 is abusievelijk het tweede lid van artikel 122 verwijderd en het eerste lid blijven staan. Juist via artikel 36, tweede lid,is met ingang van 1 april 2012 voorzien in het overgangsrecht dat nader uitgewerkt is in artikel 39a Besluit spoorverkeer. Het abusievelijk vervallen tweede lid van artikel 122 herleeft bij deze. Dit betreft overgangsrecht ten aanzien van uitrustingsstukken voor spoorvoertuigen die in de handel zijn gebracht voor 1 januari 2005.

Artikel II, onderdeel A (aanhef hoofdstuk IV van de Wet personenvervoer 2000)

Artikel II, onderdeel A, wijzigt de aanhef van hoofdstuk IV, zodat duidelijk is dat de bepalingen uit dit hoofdstuk gelden voor reizigers en dat een aantal bepalingen ook gelden voor een ieder die verblijft in of gebruik maakt van voorzieningen behorende bij het openbaar vervoer. Hiermee is buiten elke twijfel geregeld dat de artikelen 72 en 73 zich richten tot een ieder, en niet alleen tot de reiziger of degene die de intentie heeft om gebruik te maken van het openbaar vervoer.

Artikel II, onderdeel B en C (artikel 98 en 101 van de Wet personenvervoer 2000)

Artikel II, onderdeel B, bevat aanpassingen van artikel 98 van de Wp2000. De voorgestelde wijzigingen zijn relevant voor de artikelen 72, 73 en de regels krachtens artikel 74 van de Wp2000.
Het nieuwe tweede lid verleent de buitengewone opsporingsambtenaar de bevoegdheid een ieder die overlast veroorzaakt een verblijfsverbod op te leggen voor de bij het openbaar vervoer behorende voorzieningen. Hiermede komt een uniforme aanpak van overlastbezorgers tot stand. Het gaat om

stations, haltes of andere bij het openbaar vervoer behorende voorzieningen en de daarbij behorende perrons, trappen, tunnels en liften. Het opleggen van een verblijfsverbod is mogelijk aan een ieder die de veiligheid, rust of goede bedrijfsgang verstoren. Wat onder veiligheid, rust en goede bedrijfgang moet worden verstaan is nader uitgewerkt in de artikelen 52 en 53 van het Besluit personenvervoer 2000.

De voorgestelde wijziging in onderdeel 2 houdt in dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over de duur van een verblijfsverbod. Op dit moment ontbreken regels over de duur. Deze wijziging maakt het mogelijk in de toekomst hiervoor zo nodig regels te stellen. Wat een redelijke duur is van een op te leggen verblijfsverbod zal per geval verschillen. De duur hangt samen met de aard van de overtreding. Een verblijfsverbod wegens agressiviteit of vernieling zal anders uitpakken dan bijvoorbeeld een verblijfsverbod naar aanleiding van een mishandeling. Het spreekt voor zich dat een verblijfsverbod proportioneel moet zijn. De uiteindelijke duur zal afhangen van de ernst van de overtreding en of er sprake is van herhaling.

Tevens bevat dit onderdeel met de wijziging van het vierde lid van artikel 98 van de Wp2000 een regeling van strafrechtelijke handhaving van een opgelegd verblijfsverbod. Op grond van artikel 101, eerste lid, van de Wp2000 kan een overtreding van het verblijfsverbod strafrechtelijk worden vervolgd. In onderdeel C van artikel II is de vernummering van artikel 98 doorgevoerd.

De sanctionering van de overtreding van een verblijfsverbod sluit daarmee aan bij de bestaande sancties uit de Wp2000 en met name de sancties, die voor een reisverbod recent zijn gerealiseerd. Deze sancties zijn opgenomen in artikel 101 van de Wp2000 en houden in dat, na overtreding van een reisverbod of een verblijfsverbod, een straf kan worden opgelegd van een hechtenis van ten hoogste twee maanden of een geldboete van de tweede categorie (maximaal € 3.900,–).

Artikel III (wijziging Algemene wet bestuursrecht)

Bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht bepaalt in artikel 7 dat voor de Spoorwegwet geldt dat beroep wordt ingesteld bij de rechtbank te Rotterdam, met uitzondering van de artikelen 19 en 21. Aangezien artikel 21 vervalt door onderhavige wijziging van de Spoorwegwet kan dit artikel ook vervallen in genoemde bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel IV (bezwaar en beroep onder oude wetgeving)

Artikel IV voorziet in overgangsrecht voor de reeds aanhangige bezwaar- en beroepschriften tegen besluiten op grond van de artikelen 19 tot en met 21 van de Spoorwegwet en tegen besluiten op grond van de oude wetgeving die wordt ingetrokken door de inwerkingtreding van artikel 103 van de Spoorwegwet. Afhandeling vindt plaats overeenkomstig recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet.

Artikel V (inwerkingtreding)

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Het onderdeel bijzonder spoor zal pas in werking kunnen treden als de gehele Wet lokaal spoor in werking is getreden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,